

LETRAPITAL



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**

Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

Habitação e Direito à Cidade

desafios para as metrópoles
em tempos de crise

ORGANIZAÇÃO

Adauto L. Cardoso
Camila D'Ottaviano

Habitação e Direito à Cidade

desafios para as metrópoles em tempos de crise



LETRAPITAL



Habitação e Direito à Cidade

desafios para as metrópoles
em tempos de crise

ORGANIZAÇÃO Adauto L. Cardoso
Camila D'Ottaviano

Copyright © Adauto L. Cardoso, Camila D'Ottaviano, 2021
Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610 de 19 de fevereiro de 1998.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida por meio impresso ou eletrônico,
sem a autorização prévia por escrito da Editora/Autor(es).

Organização Adauto L. Cardoso e Camila D'Ottaviano
Revisão Camila D'Ottaviano
Capa Paula Custódio de Oliveira
Projeto Gráfico e Editoração Paula Custódio de Oliveira

**CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ**

H126

Habitação e direito à cidade [recurso eletrônico] : desafios para as metrópoles em tempos de crise / organização Adauto L. Cardoso, Camila D'Ottaviano. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital : Observatório das Metrópoles, 2021.
recurso digital

Formato: epdf
Requisitos do sistema: adobe acrobat reader
Modo de acesso: world wide web
Inclui bibliografia
ISBN 978-65-87594-92-7 (recurso eletrônico)

1. Habitação - Brasil. 2. Propriedade - Aspectos sociais. 3. Direito à moradia - Brasil. 4. Mercado imobiliário. 5. Livros eletrônicos. I. Cardoso, Adauto L. II. D'Ottaviano, Camila.

21-70238 CDD: 307.3360981
CDU: 351.778.5(81)

Leandra Felix da Cruz Candido - Bibliotecária - CRB-7/6135

06/04/2021 07/04/2021

Observatório das Metrópoles - IPPUR / UFRJ

Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar - Ilha do Fundão
CEP: 21.941-901 - Rio de Janeiro, RJ | Brasil
Tel. | Fax +55 21 3938 1950
www.observatoriodasmetrosoles.net.br

Letra Capital Editora

Tels.: +55 21 3553 2236 | 2215 3781
vendas@letracapital.com.br



1	HABITAÇÃO E DIREITO À CIDADE duas décadas de pesquisa na rede <i>Observatório das Metrópoles</i>	09
	Adauto L. Cardoso e Camila D'Ottaviano	
PARTE I _ Regularização Fundiária		
2	REGULARIZAÇÃO DA PROPRIEDADE OU PROPRIEDADE DA REGULARIZAÇÃO	29
	Rosângela Luft	
3	DA NOVA LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA À EXTINÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES um <i>continuum</i> de derrotas para o direito à cidade no Brasil	51
	Betânia de Moraes Alfonsin, Débora Carina Lopes, Pedro Prazeres Fraga Pereira e Marco Antônio Rocha	
4	O TERMO TERRITORIAL COLETIVO E O DIREITO À MORADIA ADEQUADA potencialidades a partir de uma experiência do Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades	77
	Tarcyla Fidalgo Ribeiro	
PARTE II _ Financiamento e Mercado Imobiliário		
5	DA SOCIOLOGIA URBANA MARXISTA À FINANCEIRIZAÇÃO DAS CIDADES perspectivas franco-brasileiras sobre os incorporadores imobiliários	111
	Lúcia Shimbo e Fabrice Bardet	
6	CENTRALIZAÇÃO DO CAPITAL E METROPOLIZAÇÃO DO ESPAÇO a atuação das grandes incorporadoras de São Paulo no contexto de expansão e crise imobiliária	137
	Beatriz Rufino, Rafael Alves da Silva, Artur Tadeu Paulani Paschoa e Hudynne Lima	
7	AS IDAS E VINDAS DA FINANCEIRIZAÇÃO DO IMOBILIÁRIO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM	177
	Raul da Silva Ventura Neto, José Júlio Lima e Mariana de Fátima Silva dos Santos	
8	O FUNDO PÚBLICO NA ERA DA DOMINÂNCIA DA VALORIZAÇÃO FINANCEIRA o caso do FGTS	211
	Luciana de Oliveira Royer e Vitória Oliveira	
9	O MERCADO DE HABITAÇÃO EM PORTO ALEGRE/RS tensões e disputas no 4º Distrito	235
	Heleniza Ávila Campos, Selena Tavares e Vanessa Marx	

PARTE III _ Direto à Moradia

10 OS GRANDES CONJUNTOS HABITACIONAIS COMO PARTE DO PROCESSO DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO PERIFÉRICO análise de Frente de Expansão Sul de Fortaleza	267
Renato Pequeno e Raquel Martins do Nascimento	

11 MUDANÇA DE USO E COMERCIALIZAÇÃO NO PMCMV FAIXA 1 estudos na Região Metropolitana de Natal	305
Beatriz Medeiros Fontenele, Carina Aparecida Barbosa Chaves e Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros	

12 TERRITÓRIOS HABITACIONAIS POPULARES EM CAMPINA GRANDE desenvolvimento urbano para quem?.....	331
Lívia Miranda, Demóstenes Moraes e Jobson Bruno da Silva Lima	

13 POLÍTICAS DE HABITAÇÃO EM ESPAÇOS METROPOLITANOS contingência de ações e negligência de necessidades	359
Paulo Nascimento Neto e Tomás Antonio Moreira	

14 HABITAÇÃO SOCIAL DE MERCADO E PRODUÇÃO DO ESPAÇO NA METRÓPOLE DE CURITIBA análise da execução do Programa Minha Casa Minha Vida	379
Érika Poleto Ferreira e Madianita Nunes da Silva	

PARTE IV _ Precariedade

15 PRECARIIDADE E PRECARIZAÇÃO DA MORADIA EM BELO HORIZONTE	411
Denise Morado Nascimento	

16 AS FAVELAS DO RIO DE JANEIRO E SUAS CAMADAS DE URBANIZAÇÃO vinte anos de políticas de intervenção sobre espaços populares da cidade	449
Luciana Alencar Ximenes e Samuel Thomas Jaenisch	

17 URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E O TRATAMENTO DA PRECARIIDADE DAS MORADIAS notas sobre as intervenções realizadas no âmbito do PAC em São Paulo	491
Fabio Pereira dos Santos e Rosana Denaldi	

18 ENTRE INTERVENÇÕES PARCIAIS E INTEGRAIS a urbanização de assentamentos precários no Recife a partir do Programa de Aceleração do Crescimento	517
Demóstenes Moraes e Lívia Miranda	

19 DINÂMICAS RECENTES EM FAVELAS DA METRÓPOLE DE SÃO PAULO um olhar sobre a expansão territorial periférica	535
Sacha Senger	

HABITAÇÃO E DIREITO À CIDADE

duas décadas de pesquisa na rede
Observatório das Metrôpoles

Adauto L. Cardoso
Camila D'Ottaviano

INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2018, foi realizado no Rio de Janeiro o *Congresso Observatório das Metrôpoles 20 Anos: "As Metrôpoles e o Direito à Cidade: dilemas, desafios e esperanças"*. O congresso tinha como objetivo central proporcionar o debate e a divulgação da produção científica da rede nacional de pesquisa do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) *Observatório das Metrôpoles*, além de representar um momento de reunião dos mais de 100 pesquisadores vinculados à rede.

O Congresso foi estruturado em três eixos centrais – (i) Território, (ii) Gestão e Governança Urbana, e (iii) Direito à Cidade – pensados de modo a refletir as várias temáticas de pesquisa da rede¹. Naquele momento, ficou clara a importância da temática da habitação para a rede como um todo. Das 550 propostas recebidas, 158 foram submetidas (30,0% das submissões totais) para a sessão *Direito à Cidade e Habitação*. Isto demonstrou a relevância do tema tanto no âmbito do *Observatório das Metrôpoles* quanto na pesquisa científica brasileira, de forma geral.²

1. Cada eixo temático foi organizado a partir de sessões com temáticas e coordenações específicas: Eixo 1 – Território: Organização do Espaço; Economia Metropolitana; e Megarregião. Eixo 2 – Gestão e Governança Urbana: Gestão das Águas; Mobilidade Urbana; e Governança Metropolitana, Empreendedorismo e Financeirização do Urbano. Eixo 3 – Direito à Cidade: Economia Solidária; Estrutura Social; e Direito à Cidade e Habitação.

2. Os Encontros Nacionais da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR) também são

Os trabalhos recebidos tinham importante diversidade regional, sendo três da Região Centro-oeste, sete da Região Norte, 31 da Região Nordeste, 29 da Região Sul e 70 da Região Sudeste. Além disso, foram recebidos alguns trabalhos de pesquisadores estrangeiros, com a participação de países como Argentina (três), Chile (um) e Portugal (três).

As apresentações dos 62 trabalhos aceitos foram divididas em seis temáticas principais: (1) Urbanização de Favelas; (2) Precariedade Habitacional Contemporânea; (3) O Programa Minha Casa Minha Vida; (4) Provisão e Financiamento; (5) Movimentos de Moradia e Direito à Cidade; (6) Política Habitacional e Direito à Cidade; e (7) Política Urbana e Direito à Cidade.

Este livro apresenta uma seleção desses trabalhos a partir de quatro temáticas principais: Regularização Fundiária; Financiamento e Mercado Imobiliário; Direito à Moradia; e Precariedade. A seleção dos textos procurou refletir as temáticas e características das pesquisas desenvolvidas pelos pesquisadores do projeto “Habitação e Direito à Cidade” nos vários núcleos espalhados pelo Brasil.

HABITAÇÃO E DIREITO À CIDADE NA TRAJETÓRIA DO OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

Pode-se considerar que a pesquisa “Questão Urbana, Desigualdades Sociais e Políticas Públicas: Avaliação do programa nacional de Reforma Urbana”, iniciada em 1993 sob a responsabilidade geral do professor Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, com apoio da Fundação Ford, foi o início da trajetória do grupo de pesquisa que viria a se constituir como elemento aglutinador inicial do projeto do *Observatório das Metrópoles*. A proposta da pesquisa partia do pressuposto de que, passado o ciclo de produção das Leis Orgânicas (LO) e Planos Diretores (PD), e já na conjuntura pós-constituente, seria necessário avaliar até que ponto, e de que forma, haviam sido incorporados nesses instrumentos legais os princípios e os instrumentos da função social da cidade e da propriedade estabelecidos na Constituição de 1988.

um “termômetro” da importância da temática da habitação nas pesquisas desenvolvidas no âmbito dos programas de pós-graduação brasileiros.

Para responder a essa questão, a equipe de pesquisa carioca estudou os documentos legais (Leis Orgânicas e Planos Diretores) das 50 maiores cidades brasileiras (sendo 50 LOs e 22 PDs). Os resultados permitiram identificar avanços significativos, entre eles, a identificação de um processo de “municipalização” de políticas urbanas, particularmente as de habitação e de meio ambiente. A publicização dos resultados da pesquisa teve um impacto importante nos debates do Fórum da Reforma Urbana e entre os estudiosos e militantes do campo das políticas locais (SANTOS JUNIOR, 1995; 2000; SANTOS JUNIOR; CARDOSO, 2000; CARDOSO, 1997; 2001). Além disso, consolidou-se a parceria com a FASE³, criando-se o *Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal* com o objetivo de desenvolver atividades de pesquisa e extensão a partir do monitoramento das políticas urbanas municipais com foco na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, particularmente na região da Baixada Fluminense.

Naquele momento, abriu-se uma oportunidade de financiamento de novas pesquisas voltadas para a questão habitacional através da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) com apoio da Caixa Econômica Federal (Caixa): o programa HABITARE. No âmbito desse programa, e como um primeiro desdobramento da pesquisa nacional sobre o avanço das propostas da Reforma Urbana na esfera local, foi realizada uma pesquisa intitulada “A Municipalização das Políticas Habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996)”, desenvolvida entre 1997 e 1999, retomando a análise de 13 cidades brasileiras em que a pesquisa anterior havia identificado avanços no sentido da incorporação dos princípios da Reforma Urbana. Essa pesquisa permitiu destacar as experiências inovadoras que estavam sendo desenvolvidas por administrações progressistas em grandes cidades brasileiras (CARDOSO; MELLO FILHO, 2000).

Nesse momento se implementou a primeira pesquisa comparativa sobre desigualdades socioespaciais, articulando pesquisadores de três metrópoles brasileiras: Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte. Essa

3. Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), fundada em 1961, é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, com foco no trabalho de organização e desenvolvimento local, comunitário e associativo, e estratégias de participação popular. Com sede no Rio de Janeiro, está presente atualmente em seis estados brasileiros.

primeira articulação foi o embrião do que se tornaria, a partir de então, o *Observatório das Metrópoles*. Em 1997, com a proposta de pesquisa em rede, o *Observatório* se tornou um Núcleo de Excelência integrante do Programa de Apoio a Núcleos de Excelência (PRONEX) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

A partir da articulação dos três primeiros núcleos de pesquisa, e com a adesão de outros grupos em outras metrópoles, foi possível desenvolver novas atividades de pesquisa com o tema das políticas habitacionais, aprofundando a abordagem comparativa realizada no primeiro estudo. A metodologia adotada na primeira pesquisa sobre a municipalização das políticas urbanas revelou algumas insuficiências, já que, por ter sido desenvolvida a partir do Rio de Janeiro, contava com precário conhecimento acerca das realidades locais das outras cidades estudadas. Assim, na nova edição da pesquisa, também com o apoio da FINEP, foi possível utilizar a metodologia de atuação em rede com pesquisadores locais e metodologia comum.

A pesquisa específica sobre moradia “Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal – Rede Nacional de Avaliação e Disseminação de Experiências Alternativas em Habitação Popular” teve seus resultados publicados em livro no ano de 2007 a partir de parceria entre a FINEP e a Caixa. O livro “Habitação Social nas Metrópoles Brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX” (CARDOSO, 2007) reuniu análises sobre as políticas habitacionais de seis capitais brasileiras e de alguns projetos específicos em suas regiões metropolitanas.

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) para a Presidência da República, abriu-se um novo campo para o debate e para a implementação da política urbana no país. Já em 2003, o *Observatório das Metrópoles* foi convidado a organizar debates e a elaborar documentos que servissem de apoio à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades para a elaboração da política de urbanização e regularização de assentamentos precários. O relatório final produzido foi parcialmente incluído no documento sobre a Política Nacional de Habitação, aprovado na Conferência Nacional das Cidades de 2004.

Ao longo de todo esse período, o *Observatório das Metrôpoles* já havia ultrapassado longamente as fronteiras do Rio de Janeiro e consolidado uma rede nacional que reunia centros de pesquisa relevantes em um número cada vez maior de metrôpoles brasileiras. Os projetos desenvolvidos pela rede do *Observatório* sempre se caracterizaram por conter um núcleo estratégico de pesquisa voltado para a discussão da estrutura social das metrôpoles, adotando uma metodologia que permitisse uma análise comparativa e acompanhado por outros projetos paralelos que buscavam explorar aspectos da dinâmica urbana metropolitana tidos como relevantes para a compreensão da estrutura social. O projeto acolhido pelo CNPq no âmbito do Programa Institutos do Milênio do CNPq, em 2005, intitulava-se “*Observatório das Metrôpoles: território, coesão social e governança democrática*. Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém, Natal, Goiânia e Maringá” e envolvia já 12 metrôpoles no seu escopo.

Em 2011-2012, alguns núcleos da rede *Observatório das Metrôpoles* se articularam para desenvolver estudos sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), cujos primeiros empreendimentos haviam sido inaugurados em 2010. Isto permitiu, já em 2013, a publicação de uma coletânea sobre o tema intitulada “O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais” (CARDOSO, 2013), que reuniu estudos sobre Rio de Janeiro, Belém, Fortaleza, Belo Horizonte, Santo André, Goiânia e Maringá e que foi, talvez, a primeira publicação a apresentar uma avaliação mais abrangente sobre o tema.

Em 2014, o Ministério das Cidades e o CNPq lançaram um edital específico para apoiar estudos de avaliação do programa, criando a possibilidade de articular parte da rede do *Observatório* com outros colegas e instituições. Formou-se, assim, a Rede Cidade e Moradia, composta por 11 equipes de pesquisa, sete universidades e duas ONGs, rede esta responsável por desenvolver uma pesquisa comparativa abrangendo seis estados da federação. Além dos relatórios individuais elaborados por cada equipe, a rede conseguiu publicar um livro organizado pelos colegas Beatriz Rufino, Caio Santo Amore e Lucia Shimbo que tem sido uma referência nos debates de avaliação sobre o programa (SANTO AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015).

Em 2015, o *Observatório das Metrópoles* recebeu a notícia de que seu novo projeto havia sido selecionado no âmbito do Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT) do CNPq. O projeto global elaborado e encaminhado ao CNPq em 2014 intitulava-se “As Metrópoles e o Direito à Cidade: plataforma de conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano – Programa de pesquisa da *Rede Observatório das Metrópoles 2015-2020*”. Tinha como eixo central de investigação o tema dos regimes urbanos, buscando caracterizar as coalisões hegemônicas de interesse nas políticas urbanas das metrópoles estudadas.

Dentro do contexto do novo projeto, havia sido formulada uma linha de investigação na área da habitação no tema “Direito à Cidade e Habitação”, tendo como objetivo central dar continuidade e aprofundar as pesquisas desenvolvidas no período anterior, que tinham como foco a atuação do governo federal na provisão de novas moradias particularmente voltadas para as camadas de baixa renda no âmbito do PMCMV. Justificando essa abordagem, o projeto afirmava, então, que, “considerando o anúncio iminente do lançamento do Programa MCMV 3 para os próximos anos, consideramos ser da maior importância a continuidade da pesquisa, realizando a avaliação dos processos de ocupação dos empreendimentos referentes ao MCMV 2 e acompanhando os novos contratos que irão se fazer no âmbito do MCMV 3.”

Tinha-se como pressuposto, naquele momento, que as pesquisas já desenvolvidas nesse sentido haviam avançado até certo ponto e que seria importante prosseguir na mesma direção, porém mediante novas abordagens metodológicas que permitissem aprofundar análises já desenvolvidas ou explorar novos ângulos ainda não trabalhados, assim como acompanhar em que medida as mudanças normativas operadas no âmbito da regulação do PMCMV teriam impactos positivos sobre a produção habitacional.

Ressalta-se, ainda, que um dos elementos nessa agenda de pesquisa dizia respeito à questão da financeirização das empresas do setor imobiliário para “analisar as mudanças nos padrões de organização das empresas do setor imobiliário, buscando identificar as estratégias de expansão regional, fundiárias e

organizacionais, com foco nos processos de racionalização da construção” (Meta 1). Essa meta havia sido adotada considerando o fato de que vários estudos sobre a avaliação do PMCMV (inclusive, alguns elaborados pelo próprio *Observatório* [CARDOSO; ARAGÃO, 2011]) consideravam a importância da financeirização do setor imobiliário como um dos fatores que explicavam tanto a pressão dos setores empresariais pela sua adoção pelo governo federal na crise de 2008, quanto as estratégias de atuação das empresas que participaram do PMCMV (atuação em âmbito nacional, necessidade de produção em escala, formação de bancos de terras, modernização dos canteiros, entre outros).⁴

Obviamente, a crise e suas decorrências políticas levaram a que, em 2017, houvesse a necessidade de se reavaliar o escopo do projeto e as estratégias acadêmicas e políticas de abordagem dos temas tratados. Como ressalta a bibliografia (CARDOSO; DENALDI, 2018; CARDOSO; JAENISCH; ARAGÃO, 2017), as políticas habitacionais lulistas – tanto o Programa de Aceleração do Crescimento/PAC-Urbanização de Assentamentos Precários, quanto o PMCMV – foram marcadas por uma forte ambiguidade, podendo ser vistas ora como políticas de oferta (ou seja, políticas visando ao desenvolvimento econômico), ora como políticas de demanda (visando a atender às necessidades habitacionais).

Essa ambiguidade, no entanto, sempre se resolveu pela priorização da política habitacional como política de oferta. Ao priorizar o desenvolvimento econômico, os desenhos institucionais dos programas proporcionaram forte autonomia para as empresas imobiliárias ou para as empreiteiras, no caso do PAC, reduzindo significativamente a capacidade de regulação dos entes públicos (administrações municipais e Caixa). Considerando esses aspectos e, ainda, a reversão que colocava fortes pontos de interrogação quanto ao possível redirecionamento da política habitacional (ou para a sua transformação em uma “não política”), justificou-se a necessidade de realizar um grande balanço dos programas habitacionais do

4. Ver também Rolnik (2015) e Shimbo (2010).

ciclo lulista (SINGER, 2012), enfatizando essas contradições e em como estas se materializaram em formas de produção e num legado para as cidades. Consideramos que, além de permitir essa avaliação retrospectiva, tomando como pressuposto o fim do ciclo lulista, tais reflexões poderiam ser bases importantes para avaliar, com maior precisão, as transformações em curso nas políticas urbanas e habitacionais.

Assim sendo, a reformulação do subprojeto “Direito à Cidade e Habitação” tomou como um de seus temas centrais a avaliação do ciclo de políticas habitacionais lulista, incluindo o PAC e o PMCMV e, ainda, a questão do financiamento habitacional, mais particularmente através da avaliação do principal fundo público de apoio ao desenvolvimento urbano – o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). A análise sobre o FGTS ganhou centralidade não apenas pelo seu papel no ciclo que se encerrou, mas também pelas possibilidades abertas na nova conjuntura neoliberalizante para as disputas políticas em torno do acesso a esses importantes recursos. Nessa mesma direção, considerando a reversão ultraliberal e conservadora em curso no país (RIBEIRO, 2017), foi considerado fundamental acompanhar o desenvolvimento das novas políticas a serem desenvolvidas pelo governo federal e pelos governos locais, tendo em vista seu impacto sobre o direito à cidade e à moradia.

Um outro aspecto relevante desse novo projeto diz respeito à sua articulação com a extensão universitária. Levando em conta a importância do fortalecimento das ações sociais e políticas de resistência contra a perda ou a supressão de direitos, foi desenvolvida uma proposta abrangente e flexível às conjunturas, visando à difusão dos resultados das análises e da pesquisa haja vista a participação do *Observatório das Metrópoles* no debate público e na formação de atores. Esse projeto vem sendo desenvolvido desde 2017 e, para tal, foi montado um grupo de pesquisa que envolve estudantes e pesquisadores dos diversos núcleos nacionais intitulado ***Habitação e Direito à Cidade/ Observatório das Metrópoles.***

Os capítulos presentes nesta coletânea representam as várias pesquisas desenvolvidas nos núcleos de Belém, Belo Horizonte, Campina Grande, Curitiba, Fortaleza, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo da rede neste momento de transição entre dois projetos, mas também de transição da política urbana e habitacional brasileira.

O LIVRO

Os debates desenvolvidos no *Congresso 20 anos do Observatório das Metrópoles* sobre a temática habitacional refletiram, inevitavelmente, as avaliações das políticas implementadas no ciclo lulista e que, em alguma medida, ainda estavam operando em 2018 ou que haviam acabado de concluir suas intervenções recentemente. Dessa forma, os grandes temas que classificam os textos apresentados nesta coletânea refletem essas políticas – Regularização Fundiária, Mercado Imobiliário, Programa Minha Casa Minha Vida, Precariedade Habitacional, e Urbanização de Favelas. Todavia, cabe ressaltar que se trata de textos produzidos em meio à crise econômica e política instalada a partir de 2015 e, também, em meio à transição conservadora e ultraliberal que marca o período pós-*impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff (2010-2016).

Na primeira seção, o texto de Rosangela Luft nos introduz ao tema da regularização fundiária, fundamentando e, ao mesmo tempo, questionando seus princípios jurídicos fundadores. Aponta, nesse sentido, os avanços realizados através da revisão da legislação nacional durante o ciclo lulista, ressaltando também as dificuldades geradas pelas mudanças introduzidas pela nova lei de regularização fundiária, a Lei Federal nº 13.465, aprovada em 2017. O tema ganha continuidade e aprofundamento no artigo de Betânia Alfonsin, Débora Carina Lopes, Pedro Prazeres Fraga Pereira & Marco Antônio Rocha, que demonstra em que medida as mudanças na legislação contribuem de forma significativa para regularizar os procedimentos informais de loteamentos de classe média e, consecutivamente, para avançar a consolidação das ferramentas legais da constituição da terra como ativo financeiro ao invés de facilitar o processo de

regularização de áreas populares. Já o texto de Tarcyla Ribeiro, influenciado pela importância do debate fundiário na construção do direito à cidade, aponta para a riqueza de possibilidades quanto à regularização fundiária com a utilização de um novo instrumento, o Termo Territorial Coletivo (TTC). Entre outras potencialidades, o TTC poderia contribuir para a desmercantilização da propriedade da terra e, conseqüentemente, para a construção da moradia como um bem social e como um direito fundamental do ser humano.

Os três trabalhos mencionados partem de uma mesma matriz construída desde os anos 1980 a partir da criação de vários instrumentos legais que culminaram na consolidação da definição da Regularização Fundiária Plena. A Regularização Fundiária Plena pressupõe um conjunto de ações que consideram não apenas a titulação da terra, mas também a sua regularidade urbanística e edilícia, passando, portanto, pela urbanização e provisão de infraestrutura e de serviços nos assentamentos que são objeto de regularização. Concepção esta que parece bem distante das propostas de regularização fundiária implementadas nos governos de Michel Temer (2016-2018) e de Jair M. Bolsonaro (a partir de 2019).

Na sequência, temos um conjunto de textos que trata das mudanças operadas no mercado imobiliário com reflexos na reestruturação econômica do setor e, também, na atuação das grandes empresas nos mercados locais. O texto de Lúcia Shimbo & Fabrice Bardet introduz de forma interessante esse debate ao resgatar a história das pesquisas sobre a produção imobiliária residencial no Brasil e na França, comparação que se faz bastante oportuna tendo em vista a influência da sociologia urbana francesa nos estudos urbanos brasileiros na década de 1970 e, particularmente, a influência dos trabalhos de Christian Topalov sobre os estudos nacionais a respeito do mercado imobiliário. Tendo esse debate como pano de fundo, o texto de Beatriz Rufino, Rafael Alves, Artur Paschoa & Hudynne Lima estuda a atuação das grandes empresas financeirizadas na reestruturação do espaço da metrópole de São Paulo, maior mercado imobiliário entre as cidades brasileiras. Nessa mesma linha, os textos de Raul Ventura, José Júlio Lima & Mariana Santos e o de Heleniza Campos, Selena Tavares & Vanessa Marx identificam

os impactos locais da atuação das empresas nos mercados de Belém e Porto Alegre, respectivamente. É interessante observar, nesse sentido, a identificação dos movimentos de entrada e saída rápida desses grandes atores nos mercados locais, mostrando que a expansão geográfica dessas empresas refletiu mais em um aproveitamento conjuntural de oportunidades do que em um movimento estrutural e permanente de diversificação geográfica. Por fim, o texto de Luciana Royer & Vitoria Oliveira mostra a importância do FGTS como instrumento de financiamento do mercado imobiliário e a sua vinculação com os processos recentes de financeirização em curso no país.

A terceira parte do livro – intitulada *Direito à Moradia* – apresenta um debate sobre os impactos locais do PMCMV em Fortaleza, Natal, Campina Grande e Curitiba, tema que vem sendo objeto de um volume acentuado de pesquisas e avaliações nos anos recentes. No capítulo “Os grandes conjuntos habitacionais como parte do processo de produção do espaço periférico”, Renato Pequeno & Raquel Nascimento fazem uma análise do impacto dos grandes conjuntos construídos na chamada frente de expansão sul da cidade de Fortaleza, setor no limite periférico meridional que abriga empreendimentos residenciais de diferentes programas governamentais. Apenas via PMCMV, foram construídas mais de 20 mil unidades na região, reforçando a tendência de segregação socioespacial numa periferia desordenada e incompleta. O trabalho de Beatriz Fontenele, Carina Chaves & Sara Medeiros retoma um tema muito importante dos estudos de avaliação pós-ocupação: as possibilidades (a) do repasse (irregular) dos imóveis produzidos para a Faixa 1 do PMCMV – através de venda ou aluguel; e (b) a mudança de uso para fins comerciais ou de serviços. Fundamentado em pesquisa extensiva, o estudo conclui que, mesmo com o subsídio quase integral do valor do imóvel, as famílias não conseguem arcar com os custos da regularidade e se utilizam do imóvel como fonte para complementação de renda, muitas vezes renunciando à moradia formal e voltando aos assentamentos precários. Lívia Miranda, Demóstenes Moraes & Jobson Bruno da Silva Lima apresentam uma análise sobre os processos recentes de produção

de empreendimentos habitacionais populares em Campina Grande, partindo do pressuposto de que as recentes oportunidades habitacionais subsidiadas vêm sendo descontinuadas e reconfiguradas para fortalecer e ampliar as oportunidades de privatização e financeirização dos serviços públicos habitacionais num processo recorrente de fortalecimento do setor privado. Do ponto de vista da estruturação urbana, os autores mostram que as ações do governo local vêm fortalecendo as tendências à dispersão da malha urbana e à valorização de terras na periferia urbano-rural do município.

Na sequência, são apresentados dois textos sobre a Região Metropolitana de Curitiba. O texto de Paulo Nascimento Neto & Tomás Moreira se propõe a analisar os limites da articulação regional das políticas de habitação em espaços metropolitanos, identificando os principais obstáculos à sua consecução a partir da realidade da Região Metropolitana de Curitiba sob a hipótese de que, ao mesmo tempo que há uma inevitabilidade de articulação regional, os arranjos e instrumentos de planejamento e gestão disponíveis apresentam limitações estruturais que inviabilizam a integração das políticas municipais de habitação nos espaços metropolitanos. Já o texto de Érika Poletto & Madianita Nunes da Silva apresenta uma análise da produção do Faixa 1 na Região Metropolitana de Curitiba, ressaltando, por um lado, as características já identificadas em outras cidades, como a inserção urbana precária dos empreendimentos e sua baixa qualidade construtiva. Por outro lado, ressalta-se, nesse caso, a ausência de grandes empreendedores e a participação significativa de pequenas construtoras que já tinham desenvolvido uma relação institucional com a Prefeitura e a Caixa Econômica Federal em programas anteriores, como o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Essa constatação reforça resultados de pesquisas em outras cidades que mostram um relativo desinteresse das grandes construtoras pela Faixa 1 e a sua adesão forte às Faixas 2 e 3, nas quais o potencial de lucratividade é acentuadamente maior.

A quarta e última seção se debruça sobre o tema da precariedade habitacional tratada durante o ciclo lulista, principalmente pelo PAC-Urbanização de Assentamentos Precários. O primeiro texto, de Denise Morado, problematiza de forma relevante as noções de precariedade e precarização. Partindo da análise histórica sobre a cidade de Belo Horizonte, procura demonstrar que a exclusão é a estrutura que rege o espaço social da cidade, cristalizando ao longo do tempo narrativas de precariedade e precarização da moradia e que tem como resultado efetivo a redução do exercício do direito de existir de determinados grupos sociais. Também numa perspectiva histórica, Luciana Ximenes & Samuel Jaenisch identificam as várias sequências de intervenções em favelas no Rio de Janeiro que se acumulam nos territórios na forma de “camadas” de urbanização, produzindo, assim, contexto específico para se pensar as intervenções mais contemporâneas desenvolvidos no âmbito do PAC. Os capítulos 17 e 18, apresentam, respectivamente, análises sobre a atuação do PAC em São Paulo e no Recife. Fábio Pereira dos Santos & Rosana Denaldi apresentam os resultados de pesquisa exploratória sobre intervenções do tipo “urbanização integral” realizadas em São Paulo com recursos do PAC e o efetivo enfrentamento da precariedade domiciliar (salubridade, adensamento, e segurança física e estrutural). Por sua vez, Demóstenes Moraes & Lívia Miranda, a partir dos dados sistematizados pelo Atlas das Infraestruturas das Comunidades de Interesse Social, fazem uma análise das características das intervenções e projetos de urbanização de favelas realizados no Recife com recursos do PAC. Por fim, o texto de Sacha Senger estuda o crescimento das favelas no município de São Paulo pós-2010, utilizando técnicas de geoprocessamento para identificar e contabilizar o número de novos assentamentos, buscando, ainda, relacionar o crescimento das favelas com as mudanças no zoneamento ao longo da década intercensitária.

ANÁLISE DE CONJUNTURA

Ao mesmo tempo que se realizava o *Congresso 20 Anos do Observatório das Metrópoles*, iniciava-se um novo ciclo da pesquisa com o grupo **Habitação e Direito à Cidade**. Num primeiro momento, a pesquisa tinha dois objetivos principais: a realização de um estudo exploratório sobre o FGTS;⁵ e a realização de uma pesquisa mais ampla de avaliação do PAC-Urbanização de Assentamentos Precários.⁶ A partir da articulação de uma rede específica, essa última pesquisa estudou intervenções do PAC em Belém, Recife, Fortaleza, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, ABC Paulista, Rio de Janeiro, Curitiba e Porto Alegre. Seus resultados foram publicados no livro “Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC”, lançado no final de 2018 (CARDOSO; DENALDI, 2018).

Em 2019, a pesquisa foi novamente reestruturada e atualmente se desenvolve a partir de quatro eixos: (i) o desdobramento da pesquisa do PAC com estudos sobre os assentamentos precários a partir de dois sub-eixos de análise – o primeiro voltado para os condicionantes normativos e institucionais das políticas de urbanização de favelas, e o segundo versando sobre a questão da infraestrutura no desenvolvimento de projetos de urbanização de assentamentos precários; (ii) o desenvolvimento de uma nova pesquisa que permita uma análise comparativa das dinâmicas imobiliárias nas metrópoles cobertas pela rede do *Observatório*, acompanhada por um estudo sobre os impactos da crise econômica na reestruturação do setor imobiliário financeirizado; (iii) a continuidade do estudo sobre o FGTS; e (iv) a construção de um diálogo com pesquisadores latino-americanos, visando a estabelecer análises comparativas sobre os impactos da reversão política recente sobre o direito à moradia em nosso continente.

5. Com a colaboração da professora Luciana de O. Royer, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

6. Pesquisa coordenada em parceria com a professora Rosana Denaldi, da Universidade Federal do ABC.

A equipe da pesquisa congrega atualmente pouco mais de 50 pesquisadores vinculados a 14 núcleos de pesquisa nas metrópoles do Rio de Janeiro, Belém, Natal, Fortaleza, Recife, Campina Grande, Salvador, Vitória, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre.

Para além dos eixos específicos, o grupo mantém como objetivo permanente o acompanhamento de conjuntura e o monitoramento das ações governamentais no campo da política habitacional, buscando desenvolver análises críticas e apoiar ações de resistência à reversão de direitos, com projeto de articulação do GT Habitação e Cidade a outros núcleos e redes nacionais de resistência e formação.

Com o lançamento do Programa Casa Verde e Amarela, em agosto de 2020, podemos decretar o fim definitivo do ciclo recente de investimento público em habitação e infraestrutura nos moldes do PMCMV e do PAC-Urbanização de Assentamentos Precários.⁷ Essa descontinuação se dá exatamente no momento em que a população está sendo diretamente atingida por uma pandemia com fortes impactos nas suas condições de saúde, agravada pelas crises econômica e política. Os impactos da COVID-19 nos territórios populares trouxeram à tona a forma como as desigualdades que marcam as cidades brasileiras se expressam de forma dramática nas suas precárias condições de moradia, colocando partes importantes dos setores populares em situação de extrema vulnerabilidade sanitária. Mais do que nunca, portanto, é importante avaliar criticamente as políticas em curso e pensar alternativas para a construção de programas habitacionais que atendam de forma mais abrangente as necessidades populares, dando cumprimento ao princípio constitucional do direito à moradia.

7. Para uma avaliação preliminar das propostas apresentadas em relação ao Programa Casa Verde e Amarela, ver: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/casa-verde-e-amarela-pontos-criticos-do-novo-programa-habitacional-do-governo-federal/>. Acesso em 08 out. 2020.

Este livro que apresentamos ao público em geral mostra a consolidação de um programa de pesquisa desenvolvido no âmbito do *Observatório das Metrópoles* e que vem contribuindo para o debate brasileiro sobre as condições precárias de moradia da população e as possibilidades de reversão do quadro histórico de desigualdades. Ao mesmo tempo, os textos aqui reunidos também mostram a potencialidade da continuidade das pesquisas do grupo **Habitação e Direito à Cidade**, incluindo as análises sobre o ciclo recente e as análises de conjuntura, cujas quais colocam como questões fundamentais para os processos de resistência à desconstrução dos direitos humanos e sociais e para a construção de novas agendas e políticas públicas.

REFERÊNCIAS

CARDOSO, A. L.; & DENALDI, R. (org.) (2018). *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles/Letra Capital.

CARDOSO, A. L.; JAENISH, S. T.; & ARAGÃO, T. A. (org.) (2017). *22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles/Letra Capital.

CARDOSO, A. L. (org.) (2013). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles/Letra Capital.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. (2011). *A reestruturação do setor imobiliário e o Programa Minha Casa Minha Vida*. In: J. MENDONÇA; H. S. COSTA (org.). *Estado e capital imobiliário. Convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: Editora c/Arte, 2011.

CARDOSO, A. L. (2001). *Política Habitacional: a descentralização perversa*. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, Rio de Janeiro, p. 105-122.

CARDOSO, A. L.; MELLO FILHO, C. L. V. (2000). *Habitação e governança urbana: avaliação da experiência em 10 cidades brasileiras*. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 4, n.0, p. 205-244.

RIBEIRO, L. C. (2017). *As Metrópoles e o Direito à Cidade na Inflexão Ultraliberal da Ordem Urbana Brasileira*. *Texto para Discussão*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles.

ROLNIK, R. (2015). *A Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo.

SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L.Z.; & RUFINO, M.B.C. (Org.) (2015). *Minha Casa...e a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis Estados Brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos; CARDOSO, A. L. (2000). Política Ambiental y Gestión Municipal en la Región Metropolitana de Rio de Janeiro. In: A. L. CARDOSO; O. A. dos SANTOS JUNIOR (Org.). *Desarrollo y Ambiente en la Práctica Urbana de América Latina*. Buenos Aires: CEDEA, s/p.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos. (2000). Gestão Urbana, Associativismo e Participação nas Metrôpoles Brasileiras.. In: L. C. de Q. RIBEIRO. (Org.). *O Futuro das Metrôpoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan; FASE, p. 575-600.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos. (1995). *Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ-FASE.

SHIMBO, L. Z. (2010). *Habitação Social e Habitação de Mercado: a confluência Estados, empresas construtoras e capital financeiro*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

SINGER, A. (2012). *Os sentidos do lulismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.



PARTE I

Regularização Fundiária



REGULARIZAÇÃO DA PROPRIEDADE OU PROPRIEDADES DA REGULARIZAÇÃO?

Rosangela Luft

INTRODUÇÃO

Debates a respeito de regularização fundiária urbana pressupõem situações de irregularidade de domínio, urbanística ou edilícia. São necessários marcos normativos de regularidade para dimensionar quais hipóteses se afastam dos padrões legais e, conseqüentemente, quais delas exigiriam uma ou mais medidas de intervenção para que esses marcos sejam “ordenados”. No entanto, quando se fala em propriedade e regularização fundiária urbana, é necessário problematizar as tradicionais dicotomias *legal versus ilegal*, *formal versus informal* para, assim, afastar qualquer essencialismo a respeito da forma-propriedade e de padrões de regularidade.

Um olhar mais cuidadoso sobre os territórios, as condições de apropriação e suas relações com a normatividade permitem concluir que legalidade e ilegalidade subsistem na prática, pois não são condições reciprocamente excludentes. Isto porque muitos bens passam anos sendo utilizados e reconhecidos socialmente como pertencentes a determinados sujeitos ou grupos sociais a despeito da inexistência de posse formalizada ou registro de propriedade. Sem mencionar que diversos imóveis situados em bairros nobres foram ocupados e se submeteram a diferentes transmissões sem que nunca tenham sido registrados em nome dos seus possuidores. Além disto, a regularidade edilícia de muitas construções é afetada com a realização de obras sem licenciamento, enquanto diversos bens estão ajustados às regras de parcelamento, alinhamento e construção, mas não são individualizados e nem mesmo têm matrícula própria. Portanto, o formal e o informal subsistem em diferentes escalas e intensidades, distribuindo-se nos diferentes grupos sociais.

Nas cidades, a configuração do informal se dá simultaneamente com a construção – ideologicamente conformada – de concepções teóricas e regulamentares sobre a propriedade e sobre as formas urbanas. Segundo Gonçalves Beautés e Maneiro (2018, p. 9), “o esforço em normatizar, zonear e sanear a cidade pressupõe definir e delimitar o seu reverso, ou seja, aquelas áreas que não estariam nos contornos da norma estabelecida e, por consequência, do projeto societário almejado”. O Estado, nesse sentido, ao selecionar, classificar e regular, gere as fronteiras do informal, sendo estas flexíveis ao exercício do poder do Estado e das lutas que influenciam suas modificações. Isso permite afirmar que as (in)formalidades ou (i)legalidades têm importante dimensão política, pois elas revelam arranjos e negociações ligadas à produção da cidade e aos interesses e prioridades em questão. “Dependendo dos grupos envolvidos, certas práticas podem ou não ser associadas à informalidade ou serem socialmente legitimadas mesmo apresentando alguma forma de irregularidade jurídica” (idem). Legalidade ou ilegalidade guardam, deste modo, correspondência com as relações sociais e econômicas, com as mediações jurídico-institucionais e com as decisões políticas, sendo elas mutáveis espacial e temporalmente.

Além disso, naturalizou-se, a partir da construção jurídica da propriedade moderna, a ideia de que esta consiste necessariamente em um domínio individual e exclusivo, formalmente outorgado, registrado nos órgãos competentes e marcado por conteúdos potestativos – de uso, gozo, disposição e recuperação. Mede-se a realidade com base no dogma proprietário, e não o contrário.

Sucedem que o acesso ao território ocorreu e continua ocorrendo por iniciativas de ocupação, posse e regularização fundiária, simultaneamente a situações de compra e venda e registro imobiliário. Segundo Holston (2007, p. 16), “a apropriação ilegal se tornou uma forma básica de aquisição, e a ilegalidade, uma condição comum de organização social em todos os níveis da sociedade brasileira”. A forma-propriedade e o lote urbano não são, deste modo, dados objetivos com conteúdo essencialista, mas efeitos de escolhas político-regulatórias. Isto significa ser necessário

não apenas olhar a lei abstratamente e procurar a natureza jurídica dos institutos: deve-se também conectá-los aos seus contextos socioeconômicos e às disputas existentes na sua aplicação.

O primeiro direito oficial de propriedade se deu após a “descoberta” do Brasil – e o desprezo pelas questões territoriais dos grupos indígenas – com a instauração do regime das capitanias hereditárias e das sesmarias que buscaram outorgar domínios para as posses-cultivo, fosse antes de se instalar a posse produtiva, fosse quando ela já estivesse em curso – impondo aos possuidores medidas de formalização. Tivemos, ainda, uma importante mudança de paradigma com a inserção da propriedade nos moldes liberais a partir da Lei de Terras, investindo o Estado na regularização notadamente por meio da revalidação das sesmarias e na legitimação das posses de terras devolutas¹. Na segunda metade do século XX, desde a Lei Lehmann de 1979 até a Lei nº 11.977/2009, múltiplos mecanismos e procedimentos se somaram no intuito de superar a ampla condição de ilegalidade dos bens imóveis em território nacional, articulando os aspectos fundiário e urbanístico nas regularizações. Nos últimos anos, medidas políticas e regulatórias de regularização fundiária indicaram o reforço do dogma da propriedade-registro não para impor a propriedade individual e exclusiva apenas, mas, paradoxalmente, para

1. Segundo dispunha a Lei de Terras: “Art. 3º São terras devolutas: § 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal. § 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura. § 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apezar de incursas em commisso, forem revalidadas por esta Lei. § 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apezar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei”. Bercovici explica que “enquanto no sistema de sesmarias, pelas Ordenações Manuelinas, “terra devoluta” era a sesmaria que retornava à posse da Coroa, pois o posseiro descumprira seus deveres (dar destinação útil à terra), perante a Lei de 1850, “terra devoluta” passou a significar a terra que não tivesse a posse legitimada, sendo de titularidade e posse do Império” (2005).

viabilizar a atual dinâmica da propriedade financeirizada, a qual não é individual nem exclusiva (ou mesmo registrada) nas condições tradicionais, sendo outorgada independentemente do exercício de direitos subjetivos.

Longe de ter uma essência ou uma natureza, a propriedade não é senão um determinado arranjo jurídico de relações sociais que se altera com o tempo (DARDOT; LAVAL, 2015). A gênese do direito de propriedade foi marcada por inúmeras práticas de domínio e de posse, coletivas e individuais, motivadas por lógicas econômicas, culturais e sociais atravessadas por muitos conflitos. Os discursos que projetam visões limitadas para a realidade contemporânea e as utilizam para interpretar o passado alimentam exclusões e abrem espaço para intensificar a apropriação desigual do território. É necessário trazer à luz as realidades negligenciadas pelos discursos dogmaticamente construídos. Como nos alerta Grossi (2006), precisamos historicizar e situar a propriedade para entender sua heterogeneidade sem cometer a ingenuidade de acreditar que tudo se esgota no universo do pertencimento segundo o grande rio aparente da oficialidade dominante, pois isso nos apresenta o risco de reduzir as possibilidades àquela dominante e condenar outras soluções.

Deste modo, tem-se por hipótese, no presente trabalho, que a propriedade se submeteu historicamente a diferentes arranjos jurídicos e que o acesso à propriedade no Brasil se consolidou (e continua se materializando) notadamente a partir de medidas de regularização fundiária, as quais definiram e redefiniram as fluidas fronteiras da legalidade nos diferentes contextos socioeconômicos. Regularização não deve ser equivocadamente compreendida como “cura” de uma enfermidade desviante dos padrões jurídicos – de propriedade individual e exclusiva e de regras de ordenamento territorial –, mas precisa ser interpretada a partir das escolhas políticas que induziram as possibilidades de acesso à terra e, também, a partir de diferentes racionalidades, interesses e direitos em disputa, os quais deslocaram as fronteiras entre o legal e o ilegal.

OS PRIMEIROS SÉCULOS DA PROPRIEDADE-REGULARIZAÇÃO

O Brasil Colônia foi marcado pela dinâmica possessória e pela propriedade tutelada, estabelecida segundo modelo do baixo medievo português (PINTO, 2011), no qual se buscava induzir a posse produtiva de terras que materializasse o domínio lusitano e seus interesses econômicos. Somente no Brasil Império, no século XIX, que se introduziu a propriedade individual, exclusiva e absoluta, inspirada na filosofia das luzes, mas de difícil efetivação dentro da complexa e desigual realidade nacional.

Segundo Grossi (2006), a alta idade média, ainda que não tenha se desvinculado de uma ideia formal de propriedade, foi uma grande civilização possessória, fundada em um sistema de situações reais marcada por múltiplas posições de efetividade econômica e social sobre o bem (2006, p. 14). O ordenamento dá atenção ao âmbito da efetividade, do real, e sobrepõe-se ao da validade, do mero *dominium*, com criação de mecanismos como a teoria do domínio útil ou domínio diviso², que se coloca como abordagem anti-individualista e de conteúdo. Já a fundação do modelo moderno se dá com as constituições do século XVIII e os códigos do século XIX, onde a soberania do indivíduo prevalece sobre o mundo dos fenômenos em que a abstração se sobrepõe ao conteúdo, a vontade sobre o uso.

Essas práticas e normas portuguesas produziram a apropriação de terras do Brasil Colônia com a implantação-adaptação do instituto das sesmarias. O regime das sesmarias mantinha o domínio público da Coroa sobre as terras simultaneamente

2. O domínio diviso ou dividido permite a existência de mais de uma relação de propriedade sobre um bem, como observamos atualmente nos bens foreiros. Conforme explica Guandalini Jr. (2015, pp. 174-175), “no direito medieval não se reconhece um domínio exclusivo sobre a coisa, mas uma divisão entre domínio direto e domínio útil: sobre uma mesma coisa são possíveis duas situações de pertencimento, uma relativa ao núcleo interno da coisa (*substantia rei*) e outra relativa a seu aspecto externo e economicamente fruível, a utilidade (*utilitas rei*). Assim são estabelecidas duas relações de propriedade sobre o mesmo bem, de modo a se proteger situações de efetividade jurídica verificadas na realidade econômica”.

ao domínio privado do sesmeiro, condicionado este por obrigações legais compatíveis com os interesses daquela. A motivação, conforme explica Varela (2005), foi a produção em terras virgens, onde o transplante do modelo português das sesmarias “fora criado como resposta a uma crise de abastecimento, posteriormente conjugada com um fenômeno de queda demográfica, no contexto do velho e diminuto reino europeu” (p. 76). Tratou-se de um instrumento que sustentou a estratégia mercantilista da metrópole estruturada no latifúndio voltado à exportação e na mão de obra escrava.

Até então, não havia propriedade plena da terra, visto que o sesmeiro recebia um usufruto da Coroa por meio da carta de sesmaria, sendo condicionado por uma série de obrigações como posse da terra, propriedade de escravo, cultivo – voltado aos interesses da Coroa –, medição, demarcação, confirmação, pagamento de foro. O não cumprimento dessas obrigações autorizava a extinção do direito concedido. Juridicamente, o domínio útil era privado, mas não absoluto nem exclusivo, prevalecendo o princípio do cultivo e a observância de múltiplas obrigações para a conservação dos direitos sobre os bens.

Na prática, porém, a regra era o descumprimento dos preceitos legais, não sendo grande parte das sesmarias medida, demarcada, confirmada ou efetivamente utilizada, assim como não eram respeitados os limites de tamanho fixados legalmente (GARCIA, 2011). A incongruência entre as condições legais e a realidade dos domínios, a ampla quantidade de posses independentes de outorga de cartas de sesmaria e as imprecisões dos registros e informações sobre elas prevaleceram nesse período, sendo oportunas à multiplicação de conflitos fundiários (MOTTA; SECRETO, 2011).

O regime das sesmarias vigorou até 1822, ano em que foram suspensas as emissões das respectivas cartas. Tem-se, naquele momento, a independência do Brasil, o cenário econômico dominado e pressionado pela Inglaterra, o avanço da extinção do trabalho escravo com a reformulação do sistema produtivo e a conseqüente implantação da propriedade nos moldes liberais.

Deste modo, era necessário criar as condições para implementação do sistema capitalista, o que envolveu a mudança das regras jurídicas e da doutrina, sendo a elite de juristas brasileiros influenciada pelas ideias europeias (VARELA, 2005).

Nesse cenário, surgiram a Lei de Terras nº 601/1850 – regulamentada pelo Decreto nº 1.318/1854 – e a Lei de Hipotecas nº 1.234/1864, as quais institucionalizaram a propriedade mercadoria moderna e estabeleceram a compra como forma única de acesso à terra – com a fixação de preço mínimo –, buscando extinguir o apossamento e o cultivo como formas de aquisição (VARELA, 2005). No entanto, a posse e a irregularidade fundiária, nesse momento, não eram exceção. A legislação, dessa maneira, institucionalizou mecanismos cujos objetivos consistiam em regularizar ocupações e posses, diferenciar terras públicas e privadas e adequar-se à nova lógica de mercado, viabilizando o processo de colonização. Nesses termos, as posses existentes antes da vigência da lei poderiam ser legitimadas, contudo, posses posteriores a ela não poderiam mais servir de fundamento para obtenção de propriedade.

A Lei de Terras regulamentou a revalidação de sesmarias e a legitimação de posse, fixando, respectivamente, critérios para regularização das sesmarias que haviam sido concedidas e não haviam cumprido os condicionamentos legais para seu reconhecimento (art. 4º da Lei nº 601/1850) – bem como demais posses mansas e pacíficas de áreas cultivadas e com moradia habitual (art. 5º). Por meio do Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, regulamentou-se o procedimento administrativo de regularização, obrigando-se a demarcação e instituindo-se figuras como o juiz comissário de medições (art. 30), o inspetor geral de medições (art. 11), o juiz municipal (art. 19) e o mecanismo de registro paroquial (art. 97). A Lei de Hipotecas se ocupou de obrigar os posseiros a registrar as hipotecas e transcrever os títulos de transmissão de quaisquer imóveis suscetíveis de hipoteca e de criação de ônus reais, dando publicidade a essas garantias reais e sua oponibilidade a terceiros (art. 7º e seguintes).

Essa regularização fundiária viabilizada pelas revalidações de sesmarias e legitimações de posses, que teria como prazo-limite a promulgação da Lei de Terras, acabou sendo estendida a partir do momento em que a Constituição Republicana de 1891 transferiu a competência de gestão das terras devolutas para os estados (art. 64), os quais acabaram legislando e estendendo os prazos de legitimação das posses. Varela (2005) ressalta a complexidade desse processo, onde não se trata apenas de uma lei, “mas sim de uma série reiterada de diplomas legais e soluções jurídicas que incansavelmente repetem, retomam os mesmos princípios – o que denota o caráter de transição, de passagem, de um ordenamento-jurídico proprietário a outro (p. 170).

A Lei de Terras não ensejou imediata legitimação das sesmarias e posses existentes, nem a medição e demarcação das áreas e sua declaração aos registros paroquiais de terras – ou a declaração imprecisa destes (registros do vigário) –, abrindo novos caminhos de irregularidades e conflitos (GARCIA, 2011). Segundo explica Christillino (2011), “os processos de legitimações de terras foram largamente utilizados para a afirmação de propriedade sobre terras griladas” (p. 202). Além disso, o preço mínimo fixado para as terras devolutas inviabilizou que trabalhadores se tornassem proprietários de terras (VARELA, 2005).

Percebe-se, deste modo, que a regra na aquisição do domínio de terras no Brasil se deu tanto com a posse “mansa e pacífica” de áreas, quanto com sua transmissão formal, contribuindo para “uma apropriação desordenada do território, bem como para a confusão nos limites entre confrontantes e entre terras públicas e privadas” (GARCIA, 2011, p. 143). Os conflitos foram caracterizados por situações de desequilíbrio de forças e uso de mecanismos fraudulentos nos quais as relações pessoais de poder determinaram o reconhecimento do domínio de alguns grupos, utilizando-se de registros formais (títulos), e não do cumprimento das condições legais de posse, medição e produtividade, para fazer prevalecer o status dominial.

As normas que procuraram regularizar as relações de domínio nos trazem importantes evidências das tentativas de instituir princípios legais – com ares de legitimidade –, assegurando

o acesso à terra a alguns sujeitos em detrimento de outros (MOTTA, 2011). Mas, o que a Lei de Terras claramente viabilizou foi um rompimento da ingerência do Estado sobre as propriedades privadas nos moldes obrigacionais presentes nas sesmarias e a ampla comercialização de terras, não servindo de mediação suficiente para reverter o quadro de irregularidade fundiária. O Código Civil de 1916 fortaleceu a perspectiva individualista de propriedade, consolidando seu caráter ilimitado, exclusivo e qualificado pelos poderes do seu detentor, o qual era visto como um sujeito livre e protegido contra as intervenções do Estado.

Nessas breves referências históricas de mecanismos legais de apropriação de terras no Brasil Colônia e dos primeiros anos do Brasil independente, percebe-se que a propriedade foi efeito de escolhas regulatórias que buscaram promover a regularização fundiária. O acesso de fato à terra se deu especialmente por meio da posse e por iniciativas que estiveram à margem da legislação, assumindo o Direito a função de apresentar alternativas para inserir os direitos sobre os bens territoriais nos registros oficiais e, conseqüentemente, nos ciclos econômicos predominantes. No entanto, essa regularização centrava-se, sobretudo, na formalização do vínculo jurídico dos sujeitos com os bens sem priorizar os efeitos sociais da exploração dessas propriedades ou mesmo sem contemplar as diferentes relações dos sujeitos e grupos sociais com o território. Os problemas e insuficiências dessas racionalidades proprietárias e tentativas de regularização abriram espaço para novos “ciclos de irregularidade” que ensejaram novos conflitos e que se submeteram a novos tratamentos políticos e jurídicos nos séculos XX e XXI.

A PROPRIEDADE-REGULARIZAÇÃO ENTRE O FUNDIÁRIO E O URBANÍSTICO... E O FINANCEIRO

A concepção de regularização fundiária, enquanto regularização do domínio sobre bens imóveis, passou por importantes mudanças a partir do século XX. Nesse momento, o processo de urbanização se intensificou e impôs o encadeamento entre

a exploração da propriedade privada e o ordenamento do território das cidades. Cabe observar que a propriedade não se desvincula de seus pressupostos liberais: propriedade-registro, individual, exclusiva e qualificada pelos direitos potestativos de uso, gozo, fruição e seqüela. No entanto, à medida que o papel do Estado na garantia de direitos foi assumindo novas conformações (e se tornando mais complexo), a propriedade assumiu diferentes desenhos jurídicos, afastando-se do status de domínio ilimitado e os direitos subjetivos do proprietário se submeteram a novos condicionamentos. Quanto à regularização fundiária, esta deixou de ser apenas uma questão de demarcação de terras e oficialização de vínculos dominiais, passando a abranger também a dimensão urbanística.

A ampla comercialização privada de imóveis ensejada pela Lei de Terras de 1850 estimulou, também, a prática de parcelamento e venda de lotes urbanos e rurais. No entanto, a fixação de regras de parcelamento do solo e ordenamento territorial que contemplassem a correlação entre exploração privada da propriedade, respeito a condições básicas de infraestrutura e serviços e uso coletivo dos espaços urbanos foram sendo estabelecidas gradativamente em âmbito municipal³ e tiveram que enfrentar diferentes obstáculos até se impuserem nacionalmente (LEONELLI, 2010).

O Decreto-Lei Federal nº 58/1937 foi o primeiro a tratar da prática do loteamento urbano e rural em esfera nacional. Ele não priorizou os efeitos urbanísticos do parcelamento do solo e da expansão das cidades, mas se limitou “a exigências formais de planta, títulos de domínio e caderneta de prestações (art. 1º do Decreto-Lei nº 58), relegando as imposições de ordem urbanística às Prefeituras Municipais” (MEIRELLES, 1958). Isso ocorreu ao mesmo tempo que o Estado “fechava os olhos” para a proliferação de loteamentos clandestinos e irregulares que solucionaram a demanda de moradia de baixo custo – e baixa qualidade – dos trabalhadores (MARICATO, 2000).

3. São exemplos disso os Decretos municipais do Rio de Janeiro nos 480/1904, 1.594/1914, 2.258/1920, 2.087/1925, 3.549/1931.

Por muitos anos, estenderam-se os debates a respeito da necessidade de estancar a multiplicação da irregularidade urbanística. Esses debates aconteciam, sobretudo, por meio de loteamentos irregulares e clandestinos e respectivas tentativas de aprovar leis que definissem nacionalmente padrões urbanísticos (LEONELLI, 2010). Foi somente com a Lei Federal nº 6.766/1979 – isto é, a Lei Lehmann – quando se obteve uma regulamentação ampla do parcelamento do solo, considerando seus efeitos sobre o tecido urbano. Na mesma lei, a regularização fundiária deixou de ser apenas sinônimo de titulação do domínio e agregou condicionantes urbanísticos “para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes” (art. 40).

A Constituição Federal de 1988 e a legislação superveniente, influenciadas pela agenda da Reforma Urbana (ROLNIK, 2009), assentaram a essencialidade dos princípios da função social da propriedade, da função social da cidade e da justa distribuição dos benefícios e ônus urbanos. Esses princípios foram articulados nas políticas públicas e estabelecidos por meio do planejamento territorial, da caracterização da propriedade-obrigação, da funcionalização da posse-moradia e da ampliação das possibilidades de regularização fundiária em imóveis privados e públicos (LUFT, 2014).

Em 1999, a Lei nº 9.785 alterou dispositivos da Lei nº 6.766/79, realizando sua adequação “à Constituição Federal de 1988, incorporando-se a figura do Plano Diretor Municipal como principal instrumento da política urbana e prevendo a simplificação de procedimentos para projetos de interesse público” (CARDOZO, 2010, p. 73). Essa lei também impôs maior responsabilidade aos municípios e simplificou alguns parâmetros urbanísticos de parcelamento do solo para habitação social. Outra inserção importante foi o artigo 53-A, que qualificou como de interesse público os “parcelamentos vinculados a planos ou programas habitacionais de iniciativa das Prefeituras Municipais e do Distrito Federal, ou entidades autorizadas por lei, em especial as regularizações de parcelamentos e de assentamentos”. Ao atribuir o caráter de interesse público a esses projetos, o Estado

passou a ter respaldo legal para conferir um tratamento coletivo e diferenciado às áreas ocupadas em descompasso com os padrões urbanísticos legais.

Logo em seguida, a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) trouxe novos dispositivos que trataram especificamente da regularização fundiária e que lhe conferiram novos parâmetros normativos. No Estatuto da Cidade, a regularização fundiária foi caracterizada como *instituto jurídico e político* (art. 2º, V, letra g) e algumas das suas diretrizes e institutos⁴ tiveram aplicação diretamente relacionada à regularização fundiária. Múltiplas interpretações e detalhamentos das normas gerais do Estatuto da Cidade, nas diferentes escalas institucionais, sobretudo na municipal, viabilizaram e reforçaram o caráter urbanístico da regularização fundiária.

O auge normativo desse paradigma urbanístico-fundiário da regularização ocorreu com a edição da Medida Provisória nº 459/2009 e sua posterior conversão na Lei nº 11.977/2009, que dispuseram sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Foram disciplinadas questões concernentes ao financiamento da produção habitacional, às condições específicas de custas e emolumentos e à operacionalização da regularização fundiária de interesse social e de interesse específico. Em conjunto com as demais normativas anteriores, essa lei contribuiu para um tratamento mais sistemático da regularização fundiária, consolidando a necessária associação entre medidas de titulação e urbanização (LUFT, 2014).

A ampliação do âmbito de incidência da regularização fundiária urbana sustentada nos princípios constitucionais da função social da propriedade e da função social da cidade foi produto

4. Em relação à Lei nº 10.257/2001, cabe destacar: “Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”.

de mobilizações de diferentes grupos sociais que disputaram politicamente os sentidos do formal/legal e do informal/ilegal. Nesse cenário, concepções teóricas e regulamentares sobre a propriedade e sobre o urbano pautadas nas complexas relações sociais e econômicas instrumentalizaram mecanismos que, por exemplo: incitaram a proteção da posse independentemente da propriedade; viabilizaram a regularização e apropriação coletivas sobre bens públicos e privados, estabelecendo regimes urbanísticos mais flexíveis; e multiplicaram os mecanismos para implementação dos processos de regularização fundiária.

No entanto, entre os anos 2016 e 2017, no plano político-normativo foram identificadas iniciativas que apontavam o interesse em impor uma mudança de paradigma, as quais levaram à edição da Medida Provisória nº 759/2016, convertida posteriormente na Lei nº 13.465/2017. Essa lei disciplinou temas de regularização fundiária em áreas rurais, em terras da União e na Amazônia Legal. A ênfase maior da lei, porém, refere-se à regularização fundiária urbana. Além de alterar e/ou revogar diferentes dispositivos de 27 (vinte e sete) leis federais⁵ – e isso afetar milhares de normativas estaduais e municipais então vigentes – a Lei nº 13.465/2017 revogou integralmente o capítulo da Lei nº 11.977/2009 que tratava da regularização fundiária urbana.

Essa legislação e as medidas legais e administrativas relacionadas não estabeleceram apenas procedimentos e modificaram mecanismos legais utilizados para as regularizações fundiárias, mas procuraram promover verdadeiras rupturas ideológicas, simbólicas, urbanísticas, patrimoniais (públicas) e de segurança fundiária. Consideradas as alterações separadamente, tem-se a impressão de uma fragmentação normativa que reproduz questões anteriores e insere novos mecanismos jurídicos.

5. Leis nº 6.015/1973, 6.766/1979, 8.036/1990, 8.629/1993, 8.666/1993, 9.514/1997, 9.636/1998, 10.257/2001, 10.406/2002, 11.124/2005, 11.977/2009, 11.952/2009, 12.512/2011, 12.651/2012, 13.001/2014, 13.105/2015, 13.139/2015, 13.240/2015, 13.340/2016, 13.347/2016 e 12.712/2012; Lei Complementar nº 76/1993; Medida Provisória nº 2.220/2001 e; Decretos-Leis nº 3.365/1941, 9.760/1946, 1.876/1981 e 2.398/1987.

No entanto, é a partir de uma análise abrangente que esse emaranhado legal revela mais nitidamente uma intencionalidade de transição paradigmática ao impor uma lógica de negação-afirmação entre passado recente e futuro (idealizado).

A tentativa de ruptura ideológica se deu, sobretudo, na afirmação de novos valores ligados à questão fundiária e na definição dos agentes “competentes” por pautar os novos rumos da política nacional⁶. Os diferentes atores ligados ao movimento de Reforma Urbana foram substituídos por órgãos multilaterais e técnicos-especialistas, considerados mais qualificados para melhorar a competitividade no país e seu posicionamento estrategicamente valioso na economia mundial (BANCO MUNDIAL, 2014; NOHL, 2018), assim como para dinamizar a economia nacional⁷. A função social da propriedade, a função social da cidade, a justa distribuição de benefícios e os ônus urbanísticos deram lugar aos princípios da eficiência, da sustentabilidade econômica e da competitividade.

No campo simbólico, negou-se a normatividade existente e os signos que refletiam um modelo “ultrapassado” de regularização fundiária, deslocando-se os sentidos para outras esferas de significações (NEVES, 2005). Para isso, optou-se por revogar todo o tratamento do tema na Lei do PMCMV – capítulo III da Lei nº 11.977/2009 –, que representou um programa característico do que existia até então, substituindo-o por um novo corpo normativo. Adotou-se a estratégia de secundarizar expressões representativas do passado, como Reforma Urbana, zonas especiais de interesse social (ZEIS), demarcação urbanística, usucapião coletivo e concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), inovar com as siglas REURB-E (regularização fundiária urbana de interesse especial) e

6. Referência ao Grupo de Trabalho intitulado *Rumos da Política Nacional de Regularização Fundiária* instituído pela Portaria nº 336/2016 do Ministério das Cidades incumbido da elaboração do anteprojeto de lei.

7. Item 91 da Exposição de Motivos da MP 759/2016, EMI no 00020/2016 MCidades MPCCPR.

REURB-S (regularização fundiária urbana de interesse social) e com a criação do certificado de regularização fundiária (CRF), do direito de laje, da legitimação fundiária e dos núcleos urbanos informais (consolidados).

Urbanisticamente, instituiu-se que a expansão urbana seria uma simples questão de inclusão normativa dos espaços no conceito de núcleo urbano informal consolidado (art. 11, I e §6º), sendo o planejamento, a infraestrutura urbana e os equipamentos públicos aspectos secundários⁸. Além disto, a titulação poderia acontecer independentemente da urbanização, a qual seria suprida por um cronograma de obras e um termo de compromisso assinado pelo gestor, considerados como garantias eficazes de uma urbanização futura (art. 35, IX e X); ou mesmo que aspectos de segurança das construções não seriam determinantes para o registro de propriedade (art. 63).

As mudanças a respeito do papel do patrimônio público e dos usos públicos para as políticas de regularização fundiária se deram por medidas como a privatização do uso ou da titularidade desses bens com a autorização ampliada dos loteamentos de acesso controlado (art. 78), a regulamentação do condomínio de lotes (art. 58) e a alienação de imóveis públicos sem licitação (art. 71); com a dispensa de área de uso público em projetos de regularização fundiária (art. 11, §1º); com as novas possibilidades transformação de bens públicos em propriedade privada e; com alternativas ampliadas de alienação de terras da União.

A tentativa de impor um novo paradigma também trouxe uma lógica predominante de segurança fundiária por meio da regulamentação de um sistema indutor do registro imobiliário e da desqualificação de mecanismos de segurança da posse e de

8. Contrariamente ao que dispunha o art. 42B do Estatuto da Cidade, o qual obriga ampliações nos limites do perímetro urbano a respeitarem uma série de medidas de planejamento e gestão territorial, como a identificação e proteção das áreas de risco, a definição de diretrizes para implantação de infraestrutura e equipamentos públicos, a fixação de parâmetros urbanísticos para assegurar a mistura urbana e a produção de moradia social

titulação coletiva. No nosso sistema atual existe uma correlação não obrigatória, mas importante, entre registros proprietários e potencialidade de geração de efeitos econômicos. Grossi (2006) esclarece o papel dos registros imobiliários como “formalmente um procedimento jurídico, mas com finalidade e conteúdos exclusivamente econômicos” – capaz de gerar riqueza e rendas fundiárias (p. 27). A priorização dessa nova lógica de segurança fundiária tem um objetivo declarado: ampliar a quantidade de imóveis individualizados, escriturados e com registro imobiliário de modo a garantir maior segurança nas transações jurídicas imobiliárias, deixando de ser capital morto para se tornar capital ativo (DE SOTO, 2010; FERNANDES, 2011).

A aposta na propriedade-registro e consequente “segurança jurídica” induzem uma reestruturação proprietária que amplia o potencial de financeirização dos ativos imobiliários. A regulamentação dos fundos de investimento imobiliário (FII)⁹ e a intensificação de seu uso nos anos recentes, sobretudo com a destinação de bens públicos¹⁰, impõe uma nova lógica proprietária. Os fundos são compostos por imóveis em relação aos quais a propriedade é formalmente pertencente ao administrador do fundo, mas economicamente fracionada em títulos mobiliários negociados no mercado de capitais. Esses fundos são beneficiados com isenções tributárias, inclusive sobre as transações de compra e venda das frações imobiliárias representadas nesses títulos financeiros. Trata-se, desse modo, de uma propriedade cujo domínio é transitório, fracionado, não exclusivo, impositivo de obrigações ao proprietário fiduciário perante os quotistas-condôminos e de fruição condicionada à dinâmica financeira. No entanto, a premissa para a ampla inserção dos imóveis no mercado financeiro envolve a regularização dos registros fundiários de imóveis individualizados e de titularidade exclusiva.

9. Lei no 8.668/1993 e alterações posteriores em 1999, 2005 e 2009.

10. São exemplos o Fundo de Investimento Imobiliário do Estado de São Paulo, o Contrato UFRJ-BNDES nº 18.2356.6.1 e a Lei Federal nº 13.813/2019 que prevê a privatização e financeirização dos imóveis do Fundo do Regime Geral da Previdência Social e da extinta Rede Ferroviária Federal S/A.

Os efeitos dessa nova legislação já estão sendo percebidos nos Estados e Municípios, mas ainda não permitem avaliar se predominaram as intenções de fazer prevalecer esse novo paradigma. A norma, porém, não é algo dado pelos textos legislativos ou resultado necessário dos desígnios de seus autores.

A PROPRIEDADE-REGULARIZAÇÃO ENTRE O FUNDIÁRIO E O URBANÍSTICO... E O FINANCEIRO

No Brasil, as terras foram ocupadas, apossadas, griladas, exploradas, disponibilizadas, outorgadas, demarcadas, legitimadas, transferidas, cedidas, financeirizadas, vendidas – oficial ou oficiosamente. Em todos esses percursos, elas foram e seguem sendo regularizadas. Neutralizar esses fatores (e reificar formas e conteúdos a respeito da propriedade) significa ignorar a própria história; ou melhor: as diferentes histórias e relações construídas no espaço. As interações dos sujeitos entre si (e destes em relação ao território) são múltiplas, não sendo possível estabelecer formas únicas de caracterização dos direitos. Nesses complexos cenários, a lei se torna uma arena de conflito na qual as distinções entre o lícito e o ilícito são temporárias e sua relação é instável. Arena esta em que as partes buscam dar sentidos diferentes à história e opor-se a interpretações divergentes sobre a origem dos direitos (HOLSTON, 2017).

A legislação define a propriedade a partir das “faculdades” do proprietário de usar, gozar, dispor e reaver em caso de detenção injusta (art. 1.228, CC). Segundo essa definição, “propriedade” não significa simples titularidade formal do bem, mas se concretiza a partir desses poderes subjetivos do titular, os quais permitem avaliar a correlação do exercício do direito de propriedade com sua função social. Do próprio conteúdo legal do direito de propriedade, depreende-se que ele se refere a um conjunto de relações entre pessoas no que concerne aos bens: o proprietário priva ou autoriza quem pode dela fazer uso e quem está autorizado a fruir de diferentes formas – desde que sejam formas circunscritas às condições legais – pode realizar sua disposição por mecanismos

negociais, ou, ainda, pode privar terceiros de uma detenção injusta. A estrutura e as funcionalidades do direito de propriedade provocam efeitos hermenêuticos e práticos decisivos¹¹.

O enclausuramento da propriedade unicamente em lógicas econômicas e individualistas ignora as diferentes relações estabelecidas com o território, como o exercício da moradia, as práticas culturais e religiosas, as dinâmicas econômicas hegemônicas e não hegemônicas. A forma jurídica é apenas uma parte de uma realidade construída sobre valores e ganha efetividade na medida em que adere a ela. A propriedade, mais do que registro imobiliário, conecta-se aos poderes de uso, gozo, disposição e recuperação indissociada da multiplicidade de assimilações desses poderes. Não se pode falar, deste modo, em premissas atemporais e descontextualizadas do direito de propriedade nas cidades. Além disso, deve-se aliar o estudo à realidade concreta das diferentes conjunturas urbanísticas.

Segundo Blomley (2015), a propriedade em si é multivalente, pois o território da propriedade não é simplesmente um espaço de exclusão absoluta, servindo para finalidades individuais, mas também coletivas (p. 06). Os espaços de elaboração e aplicação das leis são espaços de disputas, de lutas de construção e interpretação de direitos. A justiça não se analisa a partir de perspectivas estritamente objetivas e essencialistas. O próprio sistema jurídico contemporâneo é caracterizado por uma abundância de institutos que contemplam uso, posse, múltiplas dominialidades, diferentes direitos sobre o mesmo bem, titulações coletivas¹² e individuais. Deve-se, portanto,

11. Perlingieri esclarece que "se, de fato, estrutura e função representam, de um ponto de vista metodológico, a natureza de qualquer noção, para a propriedade assim como para a iniciativa econômica o problema não é apenas metodológico e meramente classificatório, mas se configura como interpretativo e atuativo de fórmulas contidas em normas (arts. 41 e 42) de nível constitucional (1997, p. 226).
12. A propriedade coletiva, segundo GROSSI, mesmo com suas inúmeras variações históricas, tem uma plataforma comum: "é a de ser a garantia de sobrevivência para os membros de uma comunidade plurifamiliar, de ter um valor e uma função essencialmente alimentares, em que o conteúdo fundamental é um gozo condicionado do bem, com um indiscutível primado do objetivo sobre o subjetivo" (GROSSI, 2006, p. 08).

desnaturalizar interpretações restritas de propriedade-forma, de propriedade-técnica ou de formas jurídica hegemônicas e entender os bens (imóveis), sobretudo, a partir de seus contextos e conteúdos reais, compreendendo as relações entre sujeitos e o mundo dos fenômenos, seu conteúdo antropológico e ideológico (GROSSI, 2006).

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, B. (2007). O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In R. ROLNIK et al. (org.). Regularização Fundiária Plena: referências conceituais. Brasília: Ministério das Cidades. 2007.

AVILA, P; FERREIRA, F (2016). A insegurança da posse do solo urbano em Minas Gerais. In: *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, maio/ago, 8(2), 197-210.

BANCO MUNDIAL (2014). Avaliação da Boa Governança Fundiária no Brasil. In: *Relatório*: 88751- BR.

BERCOVICI, G. (2005). Constituição Econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BLOMLEY, N. (2015). Territory of property. In: *Progress in Human Geography*. SAGE, pp. 01-17.

BRASIL (1850). Lei nº 601 de 18 de setembro de 1950. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Brasília: Planalto. Recuperado em 22 de julho de 2019, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LO601-1850.htm

BRASIL (1854). Decreto nº 1.318 de 30 de janeiro de 1854. Manda executar a Lei nº 601, de 18 de Setembro de 1850. Recuperado em 22 de julho de 2019, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm

BRASIL (1964). Lei nº 1.234 de 24 de setembro de 1964. Reforma a Legislação Hypothecaria, e estabelece as bases das sociedades de credito real. Recuperado em 22 de julho de 2019, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM1237.htm.

BRASIL. (1979). Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Brasília: Planalto. Recuperado em 22 de julho de 2019, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm.

BRASIL (2001). Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Planalto. Recuperado em 22 de julho de 2019, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm.

BRASIL. (2009). Lei 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e dá outras providências. Brasília: Planalto. Recuperado em 22 de julho de 2019, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm

BRASIL (2017). Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília: Planalto. Recuperado em 22 de julho de 2019, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm

CARDOZO, P. (2010). Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: função social e regularização fundiária (Dissertação de mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC, São Paulo.

CHRISTILLINO, C. (2011). Sendo senhor: eu grilo. A desconstrução das cadeias sucessórias. Org. M. Motta e M. Secreto. In: O direito às avessas: por uma história social da propriedade. Niterói: EDUFF, pp. 193-213.

DE SOTO, H. (2001). O mistério do capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record.

DUGUIT, L. (1975). Las transformaciones del derecho (público y privado). Buenos Aires: Heliasta SRL.

FERNANDES, E. (2011). Regularização de Assentamentos Informais na América Latina. In: Foco em Políticas Públicas. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

FRIEDMAN, F. As propriedades públicas no Rio de Janeiro. In: *América Latina en la historia económica*. Núm. 7, enero-junio, pp. 49-67, 1997.

GARCIA, G. (2011). A distância entre a legalidade e a facticidade: o conflituoso processo de apropriação da terra no Brasil meridional. In: M. Motta e M. Secreto (org.). O direito às avessas: por uma história social da propriedade. Niterói: EDUFF, pp.133-155.

GONÇALVES, R.; BEAUTÈS, N.; MANEIRO, M. (2018). A informalidade urbana em questão. In: *O Social em Questão*. Ano XXI, nº 42, Set a Dez.

GROSSI, P. (2006). História da propriedade e outros ensaios. Rio de Janeiro: Renovar.

GUANDALINI JR, W. (2015). Perspectivas da Tradição Romanística: passado e futuro do Direito Romano. In: *Sequência* no.70 Florianópolis Jan./Jun.

HOLSTON, J. (2013). Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Cia das Letras.

LEONELLI, G. (2010). A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do sec. XX a 1979 (Tese de Doutorado). Escolha de Engenharia, USP São Carlos.

LUFT, R. (2014) Regularização fundiária urbana de interesse social: a coordenação entre as políticas de urbanismo e de habitação social no Brasil à luz de experiências do direito francês (Tese de doutorado), Faculdade de Direito, UERJ, Rio de Janeiro.

MARICATO, E. (2000). As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In O. Arantes; C. Vainer; E. Maricato (org.). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Vozes: Petrópolis.

MOTTA, M. (2011). Das discussões sobre a posse e propriedade da terra na história moderna: velhas e novas ilações. In M. Motta e M. Secreto (org.). O direito às avessas: por uma história social da propriedade. Niterói: EDUFF, pp. 19-45.

NEVES, M. (2005). A força simbólica dos direitos humanos. *REDAE*. N. 4. IDPB: Salvador.

NOHL, A. (2018). A Lei nº 13.465 de 2017 e o mecanismo de registro da propriedade urbana. In A. Fernandes (org.). Direito da Regularização Fundiária Urbana Sustentável: pesquisa, teoria e prática em torno da Lei Federal nº 13.465/2017. Editar: Juiz de Fora.

PEREIRA, A. (2015). Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas (Tese de doutorado). Faculdade de Direito, USP, São Paulo.

PERLINGERI, P. (1997). Perfis do Direito Civil: introdução ao Direito Civil Constitucional. 3ª ed. Trad. Maria Cristina de Cicco. Rio de Janeiro: Renovar.

PINTO, F. (2011). Carta de Sesmaria. In M. MOTTA; E. GUIMARÃES (org.). Propriedades e disputa: fontes para a história do oitocentos. Niterói: EDUFF, 2011, pp. 29-35.

ROLNIK, R. (2009). Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação da uma agenda da Reforma Urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 11(2), pp. 31-50, novembro 2009.

ROLNIK, R. S.; SANTORO, P. (2014). Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária. In: Documento de Trabajo del Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.

SANTORO, P.; UNGARETTI, D; MENDONÇA, P. (2018). O papel das terras públicas na mobilização do Estado pelo capital em São Paulo. In R. ROLNIK et al. (org.). Estado, mercado, Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo. São Paulo: FAUUSP, 2018.

TORRES, M. (2008). A propriedade e a posse: um confronto em torno da função social. 2ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

VARELA, L. (2005). Das sesmarias à propriedade moderna: um estudo de história do direito brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar.

DA NOVA LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA À EXTINÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES

um *continuum* de derrotas para o
direito à cidade no Brasil

Betânia de Moraes Alfonsin
Débora Carina Lopes
Pedro Prazeres Fraga Pereira
Marco Antônio Rocha

INTRODUÇÃO

No bojo de uma série de reformas aprovadas pelo Congresso Nacional após o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, destaca-se a Reforma do Marco Legal da Terra consolidada pela Lei nº 13.465/17. Inicialmente apresentada sob a forma de Medida Provisória, a lei em questão modificou quatro regimes fundiários brasileiros, contendo disposições que alteram a regulação das Terras da Amazônia, das Terras pertencentes à União, da regularização fundiária rural e da regularização fundiária urbana.

Este artigo faz uma análise da Lei nº 13.465/17 restrita à parte em que altera a legislação precedente sobre regularização fundiária urbana, apresentando uma retrospectiva histórica da política em questão. O objetivo é mostrar a ruptura operada pela nova lei com o paradigma de regularização fundiária plena, adotado pelo país desde a Constituição de 1988 e, de forma ainda mais enfática, após a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001. A pesquisa tem inequívoca relevância num momento em que, internacionalmente, os movimentos operados pelo mercado imobiliário deixam claro que a terra mudou de papel nos processos de urbanização desenvolvidos no marco do sistema econômico capitalista, passando a ser vista especialmente como reserva de valor.

A presente investigação debruçou-se, então, sobre o seguinte problema de pesquisa: em que medida a Lei nº 13.465/2017 promove uma ruptura em relação ao paradigma de regularização fundiária consagrado pela ordem constitucional e legislação regulamentadora? Ainda na abrangência desse problema, em que medida ela representa um retrocesso jurídico e social, institucionalizando o ingresso do país no processo global de financeirização da terra e da moradia?

Além de analisar a questão da duvidosa constitucionalidade de uma série de dispositivos e de instrumentos introduzidos pela Lei nº 13.465/17, o presente artigo tratou de examinar as novidades na política de regularização fundiária a partir do método dialético. Tal método de abordagem mostrou-se extremamente fértil para a investigação, uma vez que o objeto pesquisado emerge como antítese perfeita do modelo de regularização fundiária anteriormente adotado pelo país (tese), permitindo que a análise identificasse as contradições presentes nessa transição paradigmática, bem como fossem captadas as tendências e movimentos colocados pelas tensões próprias desse particular momento histórico.

A grande vantagem do método dialético, segundo um estudo clássico de Lefebvre (1969), é que ele aumenta as exigências de rigor analítico, permitindo que se investigue a fundo cada uma das partes (polos dialéticos) sem perder de vista a totalidade, a interpenetração e o choque dos contrários que leva a uma compreensão mais aprofundada do objeto pesquisado (síntese). A adoção de tal metodologia nesta pesquisa contribuiu amplamente para o desvelamento do que ocorreu no Brasil com a substituição da Lei nº 11.977/09 pela Lei nº 13.465/17.

No presente artigo, então, são inicialmente contrastados dois paradigmas internacionalmente reconhecidos de regularização fundiária: o modelo de regularização fundiária plena, outrora adotado pelo Brasil, e o modelo que enfatiza a titulação das famílias possuidoras, com ampla difusão internacional a partir da experiência peruana.

Na sequência, são analisadas as questões de fundo envolvidas nesses paradigmas divergentes, muito especialmente para situar os distintos direitos prioritariamente tutelados em cada um deles. Nesta seção, os polos analíticos considerados serão, de um lado, o direito à propriedade (promovido pela Lei nº 13.465/17) e, de outro, o direito à cidade (promovido pela Lei nº 11.977/09), buscando-se identificar as características distintivas de cada um.

Entrando na discussão sobre as principais mudanças legais, são contrastadas as modalidades de regularização fundiária propostas na Lei nº 13.465/17 (a saber, a Regularização Fundiária de Interesse Social – Reurb-S e a Regularização Fundiária de Interesse Específico – Reurb-E), anotando-se suas peculiaridades. Pretende-se, assim, identificar nesses polos dialéticos a forma com que o legislador tratou o problema da irregularidade na ocupação do solo urbano no país, bem como salientar as conexões internas do novo modelo e as consequências que dele decorrem.

Buscando identificar a forma como a nova lei inseriu a política de regularização fundiária nos processos de planejamento urbano, muito especialmente nos planos diretores, é apresentado o instituto das Zonas Especiais de Interesse Social, um instrumento de zoneamento adotado no paradigma de regularização fundiária plena como elemento central da estratégia da política pública. Tal modelo contrasta claramente, como se verá, com a facultatividade/discrecionalidade que a adoção desse instrumento assume no procedimento adotado pela Lei nº 13.465/17.

Mediante fontes documentais, como a lei aprovada e com a análise das três Ações de Inconstitucionalidade¹ propostas junto ao Supremo Tribunal Federal questionando a Lei nº 13.465/17, foi possível suprir a (ainda) escassa literatura sobre o tema. As conclusões do estudo, apresentadas ao final do artigo, demonstram a correção

1. As ações de Inconstitucionalidade da Lei nº 13.465/17 foram propostas pela Procuradoria Geral da República (ADI nº 5771), pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (ADI nº 5883) e pelo Partido dos Trabalhadores (ADInº 5787) (BRASIL, 2018a; 2018b; 2018c).

da hipótese de trabalho que orienta a investigação: o Brasil alterou não apenas a legislação aplicável aos processos de regularização fundiária, mas promoveu uma ruptura paradigmática com a política pública que vinha sendo desenvolvida no país sob o marco legal proveniente do tripé Constituição Federal, Estatuto da Cidade e Lei nº 11.977/09 (BRASIL, 1988; 2001; 2009). Tal ruptura representa, ademais, o ingresso do Brasil em um movimento internacional de financeirização da terra e da moradia nas áreas urbanas, como se demonstrará no curso deste trabalho.

PARADIGMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: REGULARIZAÇÃO PLENA X TITULAÇÃO

A América Latina constituiu um interessante laboratório de gestão urbana, oferecendo um repertório de soluções político-jurídicas na tentativa de regularização desses espaços informais de produção da cidade. Cabe ressaltar, tomando de empréstimo formulação de Pedro Abramo, que a noção de informalidade não é aqui utilizada como um conceito analítico, mas como termo meramente descritivo. Este é capaz de abarcar toda e qualquer forma de utilização de bens fundiários ou imobiliários “à margem do marco regulatório da esfera jurídico-política do Estado de Direito moderno” (ABRAMO, 2007, p. 29). Com efeito, no que toca particularmente às políticas de regularização fundiária, as diferentes abordagens experimentadas no continente ao longo das últimas décadas podem ser sintetizadas em dois grandes paradigmas baseados particularmente nas experiências peruana e brasileira.

O primeiro deles, levado a cabo no Peru dos anos 1990 sob o governo de Alberto Fujimori, está inteiramente inspirado nas formulações de Hernando De Soto (2001), economista peruano que exerceu grande influência sobre os programas de regularização fundiária a partir da publicação de seu segundo livro, “O Mistério do Capital”, que obteve ampla difusão internacional. Nessa obra, De Soto argumenta, em

linhas gerais, que, com o processo de financeirização do capital e a conseqüente transformação da propriedade em ativo financeiro, as habitações informais representariam antes de tudo um “capital morto” (2001, p. 45), um recurso do qual os países periféricos estariam abrindo mão em prejuízo de suas economias nacionais. Nesse sentido, De Soto defende que a regularização dos títulos de propriedade poderia constituir uma alavanca – senão uma condição – para a expansão do mercado interno e o conseqüente desenvolvimento desses países. Segundo o argumento, uma vez formalizados, tais títulos adquiririam liquidez e passariam a ser transacionáveis no mercado formal ao qual a população de baixa renda poderia ser finalmente incorporada, tendo acesso a crédito formal, planos de financiamento e possibilidades de investimento.

Como se percebe, Hernando De Soto encara a questão da regularização de assentamentos informais a partir de um argumento essencialmente econômico: de incorporação de contingentes populacionais aos mercados formais na esperança de que a inserção de novos atores financeiros dinamizasse e amplificasse esses mesmos mercados². Suas formulações, assim, deram azo a programas de regularização fundiária baseados em titulação massiva de habitantes informais, muito especialmente no Peru, transformados repentinamente em proprietários de bens fundiários e imobiliários. Com o acúmulo de experiências baseadas nesse modelo, as concepções de De Soto puderam ser submetidas a uma série de críticas respaldadas em avaliações de resultados, muitas delas demonstrando que o foco restrito à escrituração limitou a amplitude e os benefícios desse tipo de intervenção pública, deixando de atingir, ademais, a maioria dos resultados socioeconômicos projetados.³

2. De Soto (2001) chegou a apresentar algumas projeções quantitativas a respeito dos valores que seriam mobilizados pelas políticas de escrituração e integração dos pobres urbanos ao mercado formal. cf. De Soto (2001).

3. Para um apanhado sumário das críticas desenvolvidas às formulações de De Soto (2001) e aos programas de regularização fundiária que as tomaram por referência, cf. Fernandes (2011).

O segundo grande paradigma, baseado na experiência brasileira, parte de compreensão bastante diferente a respeito das causas da informalidade na produção do espaço urbano e das correspondentes formas de abordá-la institucionalmente. Esse paradigma está inserido nos marcos da nova ordem jurídico-urbanística inaugurada pela Constituição Federal de 1988 e posteriormente regulamentada pelo Estatuto da Cidade, que redimensionou os contornos do direito de propriedade no sistema jurídico brasileiro. O novo marco legal deu expressa proteção constitucional ao direito à cidade (art. 182, *caput*), prevendo que o uso da propriedade urbana se dará “em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (art. 1º, parágrafo único, da lei 10.257/2001).

A partir desse paradigma, a regularização fundiária deixou de ser compreendida na perspectiva estreita da escrituração, alcançando uma abordagem integrada com foco na segurança da posse e na integração socioespacial dos moradores informais. Mais do que regularização jurídica dos lotes, tais intervenções passaram a ser encaradas em dimensões múltiplas, tendo sempre por meta a melhoria das condições de habitabilidade dos assentamentos. Nesse marco jurídico, para dar conta dessas diferentes dimensões que compõem a regularização fundiária, esta seria melhor definida como:

[...] um processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto (ALFONSIN, 1997, p. 24).

A possibilidade de a administração pública trabalhar com essa abordagem ampla e integrada de regularização fundiária depende, invariavelmente, da forma com que o ordenamento jurídico harmoniza o instituto da propriedade com o feixe de direitos e deveres ligados à ordem urbana, especialmente o direito à cidade

e à moradia adequada. Como se demonstrará na seção seguinte, a Lei nº 13.465/17 subverteu o equilíbrio com o qual o ordenamento jurídico brasileiro relacionava o direito de propriedade e o direito à cidade, com implicações imediatas na forma de se compreender e praticar o instituto da regularização fundiária.

DIREITO À PROPRIEDADE (LEI Nº 13.465/17) VERSUS DIREITO À CIDADE (LEI Nº 11.977/09)

Como já se fez referência, a Constituição de 1988 inaugurou um novo marco jurídico-urbanístico no Brasil. O documento dedicou (i) capítulo exíguo, mas essencial à política urbana (arts. 182 e 183), (ii) vinculou compulsoriamente a propriedade ao cumprimento de sua função social (art. 5º, XXIII), e ainda (iii) recepcionou Emenda Constitucional nº 26/2000 (BRASIL, 1988). Reconhecendo a moradia como direito social fundamental (art. 6º, *caput*), o Brasil forjou escalada rumo à consolidação do direito à cidade, inserindo no ordenamento jurídico pátrio a compreensão ampla e relacional da propriedade como aspecto integrante, e não isolado, da ordem jurídico-urbanística.

O Estatuto da Cidade, por sua vez, consagrou relevantes instrumentos para efetivação da regularização fundiária urbana, possibilitando a sua inserção, enquanto política pública, na realidade da população brasileira. Dentre o extenso rol de ferramentas previstas no Capítulo II daquele diploma destinado à operacionalização dessa política pública estão: o Plano Diretor, a Gestão Orçamentária Participativa, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), o Referendo Popular e o Plebiscito.

Com a positivação desses e outros institutos (políticos, jurídicos e tributários), o Estatuto da Cidade ampliou, de forma absolutamente inovadora, as perspectivas da regularização fundiária – compreendida como parte essencial da política urbana. Isso porque buscou atrelar sua realização à participação popular, à observação das peculiaridades locais e à destinação do

solo para fins sociais – reconhecendo carências das populações vulneráveis e, inclusive, prevendo sobrecarga tributária para especuladores da terra urbana.

O ápice dessa construção direcionada à consagração do direito à cidade foi alcançado, em termos normativos, no ano de 2009, com o signo da Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009). A inovação legislativa contribuiu para o desenvolvimento de uma compreensão bastante ampla da regularização fundiária, tendo invariavelmente por foco a efetivação do direito à cidade – com a elaboração de normas e a formulação de políticas públicas consentâneas a tal fim.

A partir de tal compreensão, com efeito, pretendeu-se identificar e enfrentar as mazelas crônicas e estruturais que compõem o quadro urbano brasileiro – tais como a degradação ambiental, a ausência de arenas de debate público sobre a constituição da cidade, a formação desenfreada de guetos urbanos (em favelas e condomínios fechados) e o privilégio do automóvel em detrimento do transporte coletivo. Nesse cenário, os instrumentos jurídico-urbanísticos foram sendo gradualmente direcionados à promoção do acesso à cidade – a seus equipamentos e serviços – e à correlata busca pelo bem-estar da coletividade humana que habita os espaços urbanos brasileiros.

A busca pela efetivação do direito à cidade, portanto, consagrada em diversas disposições da ordem jurídica brasileira, superou os limites estreitos do direito individual de propriedade no tratamento jurídico conferido à questão da moradia. Esse condicionamento do direito de propriedade frente aos demais direitos e deveres ligados à ordem urbana obteve impacto direto nas políticas públicas de regularização fundiária. Isto é, preocupado com questões substanciais, para além da titulação da terra, o ordenamento jurídico brasileiro recomendava intervenção pública pluridimensional⁴, com foco na regularização de assentamentos, na ordenação do espaço por meio da apresentação de estudo de viabilidade urbanística, na melhoria das condições de habitabilidade em comunidades

4. A respeito da pluridimensionalidade de tal política pública após a Constituição de 1988, cf. Alfonsin (2001).

pobres, nos investimentos em espaços públicos, na circulação interna, na equalização do tamanho dos lotes, redistribuição das casas, reconstrução dos imóveis deteriorados, bem como na preservação de equipamentos públicos e do meio ambiente.

A experiência jurídica brasileira, enfim, elevou a regularização fundiária à condição de principal política habitacional brasileira após a Constituição de 88. Com a promulgação da Lei nº 13.465, em dezembro de 2017, no entanto, o Brasil viu sua caminhada ser reposicionada a partir de outro ponto de vista que orientava seus passos em direção oposta àquela que vinha trilhando nas últimas décadas. Em breve síntese, a nova legislação alterou enorme gama de normas que versavam sobre a questão da terra no Brasil.

O traço mais marcante desse novo desenho legislativo parece ser a supervalorização da dimensão econômica dos bens fundiários e imobiliários, facilitando-se a aquisição e a transação de seus títulos de propriedade. A consequência imediata é a desconsideração do conjunto de princípios jurídicos, ambientais e sociais que lastreavam a matriz de regulação urbana que vinha se consolidando no Brasil.

No âmbito mais específico da regularização fundiária, que interessa particularmente a este trabalho, não há como deixar de reconhecer a semelhança do novo padrão de regulação brasileiro com o modelo peruano concebido por Hernando De Soto (2001). Note-se a ponderação realizada pelo Procurador-Geral da República, no âmbito de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 5771, movida justamente em face da Lei nº 13.465/2017:

Distancia-se do comprometimento dessas metas (direito à moradia adequada). Ela autoriza transferência em massa de bens públicos para pessoas de média e alta renda, visando à satisfação de interesses particulares, em claro prejuízo à população mais necessitada, o que causará grave e irreversível impacto na estrutura fundiária em todo território nacional, seja por incentivar a ocupação irregular de terras (a “grilagem”) e o aumento de conflitos agrários, seja por suprimir as condições mínimas para continuidade daquelas políticas constitucionais” [...]. Perda de patrimônio público, aumento da concentração de terras nas mãos de poucos (BRASIL, 2018, p. 26).

Como se percebe, a regulação normatizada pela Lei nº 13.465 implementa uma matriz de regularização fundiária que, embora nova no Brasil, é velha conhecida em outros países latino-americanos. Trata-se de um modelo de regulação em que a propriedade é destacada do contexto urbano, passando a ser individualizada e tratada tão somente como uma mercadoria, isto é, um ativo a ser livremente transacionado no mercado formal (BRASIL, 2017).

Esse foco restrito à titulação, como já demonstrado pelo exemplo peruano, certamente otimiza o ingresso e o fluxo de ativos financeiros no mercado imobiliário, mas ao preço de produzir um urbanismo especulativo com limites cada vez menores na ordem jurídica nacional. Não parece ser outro, ademais, o objetivo da nova legislação ao reclamar maior eficiência aos processos de regularização dos assentamentos informais.

A REURB-S E A REURB-E

A essência da matriz de regulação inaugurada pela Lei nº 13.465 pode ser percebida pelas disposições relativas à regularização fundiária. O diploma trata deste instituto em vários de seus dispositivos (art. 9º, *caput*; art. 11, I; Capítulo III; dentre outros), e são igualmente múltiplos os pontos em que altera significativamente o padrão anterior de regulação. Para os fins deste trabalho, convém chamar a atenção, desde logo, para a alteração altamente simbólica operada sobre o próprio conceito de regularização fundiária. Para que se possa contrastar mais claramente as definições adotadas antes e depois da promulgação da Lei nº 13.465, exhibe-se o seguinte quadro comparativo (Quadro 1).

A nova definição transparece o já referido paradigma da titulação fortemente criticado a partir dos resultados apresentados, sobretudo, na experiência peruana. Ao invés de conceber a regularização fundiária como um instrumento a serviço da política urbana constitucionalmente orientada pelos valores das funções sociais da cidade e pela garantia do bem-estar dos habitantes, tal instituto passa a assumir a forma de uma medida estritamente registral.

Quadro 1.

Comparação
de conceito de
regularização
fundiária entre leis
brasileiras
Fonte: Brasil (2009;
2017). Elaboração
dos autores.

Lei nº 11.977/09

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à **regularização de assentamentos** irregulares e à **titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado** (grifo nosso).

Lei nº 13.465/17

Art. 9. Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais **destinadas à incorporação dos núcleos urbanos** informais ao ordenamento territorial urbano e à **titulação de seus ocupantes** (grifo nosso)..

Ao afastar-se do núcleo do programa constitucional relativo à política urbana, a nova feição da regularização fundiária brasileira sinaliza uma tentativa de intensificação do processo de mercantilização das cidades. Tal impressão é reforçada pelas alterações subsequentes operadas sobre o instituto. A Lei nº 13.465 passa a prever duas modalidades de regularização fundiária (Reurb): (i) Reurb de interesse social (Reurb-S), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda (art. 13, I); e (ii) Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como de baixa renda (art. 13, II) (BRASIL, 2017).

As razões para que o legislador tenha incluído duas modalidades de Regularização Fundiária na lei, abrangendo duas situações distintas, já estavam presentes na Lei nº 11.977 e finca raízes na história do país. Embora a maior parte dos assentamentos irregulares em áreas urbanas tenha sido produzida por população de baixa renda, é notório o fato de que também a população de maior renda produz irregularidades urbanísticas, tais como aprovação de condomínios fechados que burlam a Lei nº 6.766, apropriação privada de orla marítima, abrangendo a ocupação de terrenos de marinha e cerceamento de praias, bem como a apropriação de áreas públicas por mansões e loteamentos irregulares (BRASIL, 2009; 1979).

Considerando essa realidade, a lei anterior já havia introduzido duas modalidades de regularização fundiária: (i) a regularização fundiária de interesse social destinada à população de baixa renda, prioritária no modelo anterior, inclusive porque a regularização de tais assentamentos é indicada como **diretriz** da Política Urbana no Estatuto da Cidade⁵; (ii) a regularização fundiária de interesse específico, que dependia de um juízo discricionário do Poder Público acerca da conveniência e oportunidade em promover tal regularização, inclusive considerando a situação socioeconômica dos ocupantes, dotados de capacidade econômica para adquirir solo urbano no mercado imobiliário formal e não em estado de necessidade.

Ocorre que, na Lei nº 13.465/17, essa origem histórica (e os critérios que promoveram a sua distinção) se perdeu, e a previsão das duas modalidades de regularização fundiária surgiu entrelaçada a outro instituto introduzido pela nova legislação: a chamada “legitimação fundiária” – disciplinada no Título II, Capítulo II, Seção III, do diploma –, concebida como uma forma de aquisição originária do direito de propriedade, a exemplo do que ocorre com a usucapião. O texto legal define tal instituto, ademais, como um “instrumento de regularização fundiária”, ao lado de tantos outros previstos no art. 15 – como a já mencionada usucapião, a desapropriação e a legitimação de posse. Para os limites deste trabalho, no entanto, pretende-se chamar a atenção para um tópico especialmente grave, na previsão inscrita no art. 23, § 1º, onde se estabelecem as condições para concessão de legitimação fundiária nos casos de Reurb de interesse social (Reurb-S). Dispõe o seguinte o texto legal:

5. Art. 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; (BRASIL, 2001, grifo nosso).

Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

§ 1º Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições:

I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural;

II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e

III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.
(grifo nosso)

Como se infere, o dispositivo trata de uma forma originária de aquisição do direito real de propriedade – incidindo, inclusive, sobre imóveis públicos – conferido por decisão discricionária do Poder Público. O que chama a atenção no texto transcrito, no entanto, é que ele estabelece para a regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) uma série de requisitos que não estão presentes na outra modalidade (Reurb-E), na qual não se caracteriza interesse social. Em outras palavras, a legislação grava com condições mais rigorosas a legitimação fundiária voltada às pessoas de baixa renda do que aquela voltada à população em geral. Tem-se, assim, um inusitado regime fundiário que torna mais fácil a regularização para a população de alta renda do que para a população pobre, traindo, de forma flagrante, a própria diretriz da política urbana anteriormente referida.

É imediata e intuitiva a conclusão de que o dispositivo em questão já nasce eivado de inconstitucionalidade, contrariando especialmente os princípios constitucionais da isonomia (art. 5º, caput) e da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III).

A ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS)

Um dos temas que revelam a alteração do paradigma da Regularização Fundiária é o instrumento clássico de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). A ZEIS é um instrumento urbanístico voltado para gravação de vazios urbanos bem localizados – e, de preferência, com infraestrutura urbana – para aplicação de projetos habitacionais direcionados à população de baixa renda. Esse instrumento deve ser utilizado em núcleos urbanos irregulares para integração definitiva dessa população à cidade formal, constituindo, portanto, também, um instrumento de regularização fundiária. De acordo com Rolnik e Santoro (2014), na primeira hipótese de utilização, são conhecidas como “ZEIS de vazios” e, na segunda, são chamadas de “ZEIS de regularização”. Para que sejam válidas, as ZEIS precisam estar regulamentadas no Plano Diretor Municipal ou em lei municipal específica, com critérios e prioridades de localização e população claramente definidos.

A ZEIS tem como objetivo garantir o acesso à terra urbanizada, isto é, estabelecer parâmetros urbanísticos especiais de controle do uso e ocupação do solo. Em alguns casos de ZEIS de regularização, ademais, esses parâmetros urbanísticos já estão consolidados pelos moradores. O instituto da ZEIS pode ser definido, segundo Reis e Brito (2017, p. 29), como “um instrumento que faz cumprir a função social da propriedade, uma vez que, assegura a permanência de famílias de baixa renda nas áreas em que exercem seu direito à moradia, ainda que em condições precárias”.

Nessa conformidade, as ZEIS garantem aos mais pobres a moradia servida por equipamentos e evita por parte das incorporadoras a especulação sobre a terra, entendida como “o processo de elevação dos lucros nas transações imobiliárias produzido artificialmente, por abuso ou desuso do direito de edificar” (FERRARI, 2004, p. 148). Portanto, a retenção de terras, quando não controlada, é a garantia da expansão das atividades das incorporadoras, que acreditam que terra bem

localizada ocupada por população de baixa renda não cumpre a missão de ser a mais rentável possível. Trata-se, mais uma vez, da financeirização da terra, processo no qual o relevante é saber qual a capacidade de retorno do capital investido. Desde a promulgação do Estatuto da Cidade, contudo, os municípios dispõem das ZEIS para intervirem no processo de mercantilização do solo e, assim, ampliar o acesso à terra para populações de baixa renda.

Enquanto instrumento de regularização fundiária, a ZEIS foi introduzida na Lei Federal nº 11.977/2009, cujo capítulo III tratou do, então, modelo brasileiro da regularização fundiária de assentamentos urbanos. Baseado em medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, esse modelo foi um avanço no que tange ao direito à cidade. O instrumento cumpria, na legislação anterior, vários papéis, dentre eles o de flexibilizar o regime urbanístico aplicável aos assentamentos a serem regularizados de forma a acolher o processo real de produção social do habitat *vis-à-vis* as regras técnicas do Plano Diretor para a região. A exemplo de outros institutos jurídico-urbanísticos, a consolidação da ZEIS no zoneamento da cidade, como instrumento de regularização fundiária, também ficou ameaçada a partir da Lei nº 13.465/2017. Dezesseis anos após a promulgação do Estatuto da Cidade, o novo marco legal brasileiro de regularização fundiária trouxe fragilidade quanto à garantia do direito à cidade, uma vez que deixou facultativa a aplicação do instrumento. Essa possibilidade de instituir ou não zonas especiais passou a ficar a critério dos municípios, o que causa uma inconstância na aplicação desse instrumento, haja vista ser questionável quando os municípios devem definir no zoneamento urbano essas áreas especiais. Nesse quadro, revela-se a exclusão social através da regulação urbana devido à ausência de garantia de permanência da população pobre.

Numa breve análise das duas leis brasileiras que instituíram modelos de Regularização Fundiária no Brasil, temos o que segue quanto às ZEIS:

a) Quanto à sua definição

A definição de ZEIS na Lei nº 11.977 se encontra nas disposições preliminares, ao passo que na Lei nº 13.465 está localizada na seção das disposições gerais. Note-se que a primeira tem urgência em definir zona especial de interesse social, e ainda utiliza a palavra ‘moradia’, que, não por acaso, deixava evidente o uso do solo, o que na Lei nº 13.465 não acontece (BRASIL, 2009; 2017).

Definição de ZEIS

Lei Federal nº	11.977/2009	13.465/2017
Localização do artigo na lei	Capítulo III; Seção I; Disposições Preliminares; Art.47; Inciso V	Capítulo II; Seção I; Disposições Gerais; Art.18; Parágrafo 1º:
Descrição	“Parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à <u>moradia de população</u> de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo” (grifo acrescentado).	Parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à <u>população</u> de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo” (grifo acrescentado).

Quadro 2.

Definição de ZEIS: comparação entre leis brasileiras de regularização fundiária
 Fonte: Brasil (2009; 2017). Elaboração dos autores.

b) Condicionantes para a regularização fundiária de interesse social (Lei nº 11.977/2009) versus Condicionantes para Reurb-S (Lei nº 13.465) (BRASIL, 2017)

O artigo 47 da lei nº 11.977 previa que a regularização de interesse social deveria ser realizada em áreas gravadas como ZEIS. Essa prerrogativa para o planejamento urbano era a garantia da permanência das famílias no local onde se encontravam (BRASIL, 2009). De acordo com Souza (2013, p. 297), “devem ser esgotadas todas as possibilidades de manutenção da população em sua localização original, para evitar que sofram transtornos de várias ordens, como o afastamento dos locais de trabalho.” Já a Lei nº 13.465, em seu artigo 18, *caput*, considera que a regularização fundiária não está condicionada à gravação de

Da nova lei de regularização fundiária à extinção do Ministério das Cidades um *continuum* de derrotas para o direito à cidade no Brasil

zonas especiais, abrindo possibilidades para que incorporadoras e promotores de investimentos imobiliários “expulsem” essa população ao comprarem esses imóveis (BRASIL, 2017).

Quadro 3. Condicionantes para regularização de interesse social (Reurb-S)

Condicionantes de uso: comparação entre leis brasileiras de regularização fundiária
 Fonte: Brasil (2009; 2017). Elaboração dos autores.

Lei Federal nº	11.977/2009	13.465/2017
Localização do artigo na lei	Art.47; Inciso VII; Alínea b	Art.18; Parágrafo 2°:
Descrição	“Regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos de imóveis situados em ZEIS”	“A Reurb não está condicionada à existência de ZEIS”.

c) Necessidade da instituição de ZEIS nas áreas de ocupação por população de baixa renda (Lei nº 11.977) versus Discricionariedade da instituição de ZEIS nas áreas de ocupação por população de baixa renda (Lei nº 13.465) (BRASIL, 2009; 2017).

No artigo no 54 da revogada lei federal, o legislador informava que, para o projeto de regularização fundiária, os novos padrões urbanísticos específicos deveriam considerar os existentes no local. Isto é, as famílias, por meio de suas moradias, já haviam predefinidos os índices urbanísticos, o que favorecia a população moradora das áreas. A Lei nº 13.465/2017, ao contrário, trata como discricionária a aplicação de ZEIS na política de ordenamento territorial, permitindo que o capital imobiliário interfira diretamente no processo de ocupação do solo urbano, promovendo uma expulsão de mercado, processo já conhecido pela literatura sobre Política Habitacional e, segundo Rolnik (2015), em franco desenvolvimento no mundo do todo.⁶

6. Para conhecer dezenas de casos de despejos promovidos a partir da titulação de famílias antes possuidoras, em diferentes países, ver o relato de Rolnik (2015).

Determinada por lei ou facultativa

Lei Federal nº	11.977/2009	13.465/2017
Localização do artigo na lei	Art. 54	Art. 18
Descrição	“O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada <u>para definir parâmetros urbanísticos</u> e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público”	“O município e o Distrito Federal <u>poderão</u> instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território”

Quadro 4.

Condicionantes de uso. Comparação entre leis de regularização
 Fonte: Brasil (2009; 2017). Elaboração dos autores.

Com a facultatividade da gravação de ZEIS no ordenamento do solo urbano, evidencia-se que o contexto habitacional da população pobre fica marcado pela vulnerabilidade, tornando-os alvos preferenciais de processos de exploração do solo por parte das incorporadoras. De acordo com Rolnik (2015), a legislação urbana é:

Completamente construída sob a lógica econômica e adaptada aos ritmos e estratégias do mercado, especialmente os dos incorporadores e promotores de investimentos imobiliários para os setores de maior renda, a legislação urbana serve basicamente para definir e lhes reservar as melhores áreas, impedindo sua ‘invasão’ pelos pobres. Sua maior função é a construção de barreiras invisíveis para conter a penetração de territórios populares nas áreas de melhor localização, garantindo sua destinação para os produtos imobiliários dos grupos de mais alta renda da cidade (p. 186).

Após essa sucinta análise do instrumento urbanístico ZEIS dentro do antigo e do atual modelo de regularização fundiária no Brasil, revela-se o retrocesso no que tange ao planejamento urbano e à regulação urbanística. Retrocesso que pode ser definido, nas palavras de Rolnik (2015, p. 186), como a

“estruturação do espaço das elites que se inscreve de forma extremamente detalhada na legislação urbanística”. Toda a construção da política urbana descrita na Constituição Federal (art. 182 e art. 183) e, posteriormente regulamentada pelo Estatuto da Cidade, bem como pela revogada lei federal de regularização fundiária (n° 11.977/2009), foram completamente desconsideradas pela Lei federal n° 13.465/2017.

NOVOS INDICADORES DE DESCARACTERIZAÇÃO E DES-DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA URBANA

Sob a condição de agravarem o quadro até aqui apresentado, infelizmente, novas derrotas vêm sendo impostas ao direito à cidade, erodindo a democracia e a ordem jurídico-urbanística brasileira. Em 2019, com a posse de Jair Bolsonaro para o cargo de Presidente da República, investigação científica em andamento⁷ tem identificado alguns indicadores que apontam claramente a descaracterização e *des-democratização* da política urbana brasileira; são eles: a extinção do Ministério das Cidades e a frustrada tentativa de extinção dos Conselhos setoriais, inclusive do Conselho das Cidades.

O Ministério das Cidades (MCidades), criado em 2003, foi extinto por meio da Lei n° 13.844/2019, ficando suas competências originais (moradia, saneamento básico, infraestrutura, mobilidade, trânsito e regularização fundiária) deslocadas para o Ministério do Desenvolvimento Regional. Nesse aspecto, competências de natureza muito diversa passaram a estar sob o “guarda-chuva” deste novo órgão federal. Por exemplo: a segurança hídrica e a gestão de riscos e de enfrentamentos a desastres foram reunidos à mobilidade urbana e ao programa Minha Casa Minha Vida. Embora nenhuma competência do MCidades tenha desaparecido, o perigo está na violação do princípio da especialidade administrativa, um princípio organizador da Administração Pública, e na insegurança quanto

7. Investigação conduzida pelo Grupo de Pesquisa em Direito Urbanístico e direito à cidade da FMP.

ao direito social à moradia, que ficou desamparado no que tange à especificidade com que era tutelado pelo extinto Ministério. Além disso, vale lembrar que o MCidades era responsável por capacitar técnicos e agentes públicos para atuar e desenvolver as políticas públicas; entretanto, com seu fim, perdeu-se o Programa Nacional de Capacitação de Cidades (PNCC) e todo o conteúdo bibliográfico armazenado em seu repositório, que não se encontra mais disponível para consulta pública.

Seis meses após a extinção do MCidades, a política urbana foi mais uma vez atacada ao serem esvaziados os espaços de participação democrática por meio do Decreto n° 9759/2019, que extinguiu conselhos, colegiados e comitês setoriais⁸. Dentre as instâncias extintas estava o Conselho das Cidades (ConCidades), que foi criado em 2006, e que tinha como finalidade propor diretrizes, acompanhar e avaliar a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Com a extinção do MCidades, a Conferência Nacional também foi lançada a um limbo jurídico, já que o governo de Michel Temer havia deslocado do Conselho Nacional das Cidades para o MCidades a competência de convocar a Conferência. O desmonte da política urbana brasileira vai de encontro às normas constitucionais que garantem a gestão democrática através da participação popular. Além disto, tais movimentos institucionais rompem com a Política Nacional de Participação Social (PNPS), dispositivo democrático sancionado pela Presidenta Dilma Rousseff em 2014. Observa-se, portanto, um *continuum* de iniciativas que descaracterizam e *des-democratizam* a Política Urbana brasileira, desde 2016, demonstrando que, infelizmente, a Lei no 13.465/17 aqui analisada não se tratou de um caso isolado, mas sim de um ataque sistemático ao direito à cidade e ao qual a sociedade civil precisa resistir com urgência.

8. Embora o STF tenha derrubado este decreto em função de inconstitucionalidades formais, é evidente que a motivação para um Decreto de tal natureza soma-se ao conjunto de indicadores do processo de *des-democratização* que o Brasil está vivendo.

CONCLUSÕES

A análise da nova regulação da Regularização Fundiária Urbana brasileira, conduzida nesta investigação em uma abordagem dialética que contrastou o teor dos dispositivos da Lei nº 13.465 com o modelo anteriormente adotado pelo país, revelou uma profunda ruptura com a concepção de Regularização Fundiária Plena que era operada pelo Brasil desde a Constituição de 1988. A conclusão de que a nova lei não veio para *somar* à regulação existente, mas para inovar nos procedimentos e no próprio modelo de política anteriormente adotada, rompendo com a lógica do Estatuto da Cidade e da Lei nº 11.977, é construída a partir das seguintes constatações e que foram retiradas da comparação empreendida entre os dois marcos:

- A política deixa de ter o atendimento do *direito à cidade* como objetivo central, abandonando o compromisso com a urbanização das áreas irregularmente ocupadas e reduzindo esforços para ater-se à mera titulação, convertendo posses em títulos de propriedade plena em grande escala, colocando a promoção do *direito de propriedade* como o resultado almejado pela Lei nº 13.465.
- Articulada à conclusão anterior, verifica-se a substituição dos esforços para garantir a *função social da propriedade* pela supremacia da *função econômica da terra*, convertida em mercadoria dotada de notável liquidez no mercado de solo das grandes cidades.
- A Regularização Fundiária deixa de ser uma questão para o planejamento urbano das cidades, abandonando-se a ideia de garantir o gravame de Zona Especial de Interesse Social nas áreas em processo de intervenção, substituindo-a por uma *faculdade* do gestor público – o que pode, a médio prazo, facilitar processos de gentrificação das áreas regularizadas com apoio do Poder Público. O exercício de poder discricionário, em tal caso, implica na retirada de um importante mecanismo de proteção da segurança da posse

das famílias moradoras das áreas regularizadas em função de um regime urbanístico permissivo de construções voltadas às faixas de renda mais elevadas.

· A imposição de critérios de acesso à legitimação fundiária, nova forma de aquisição originária da propriedade, que se apresentam como rigorosos para a população de baixa renda (Reurb-S) e inexistentes para a população de maior renda (Reurb-E), representa um privilégio incompatível com o modelo de Política Urbana estabelecido pela Constituição Federal, que preconiza o combate às desigualdades e a erradicação da pobreza, e com o Estatuto da Cidade, que prioriza expressamente a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda.

O conjunto de alterações promovidas pela Lei no 13.465 aqui analisadas representa um duro golpe na Política Urbana brasileira, tornando-a facilitadora de processos de regularização fundiária que, ao invés de garantir o direito à cidade às famílias que ocuparam áreas para fins de moradia, pode acabar facilitando a progressiva expulsão da população de baixa renda das áreas centrais e de melhor localização no tecido urbano das cidades brasileiras. Tais mudanças representam um giro paradigmático no modelo praticado pelo Brasil, reconhecido na América Latina como uma política de regularização fundiária plena e dotada de instrumentos jurídicos e urbanísticos efetivos para assegurar a segurança da posse das populações moradoras das áreas objeto de intervenção. Há uma coerência entre esse novo modelo de regularização fundiária com as reformas ultraliberais que estão sendo postas em marcha no país. A conclusão de que o novo modelo de Regularização Fundiária facilitará a financeirização da terra e da moradia no Brasil, hipótese inicial desta investigação, impõe-se como decorrência lógica da análise empreendida.

Um tal ajuste jurídico na Política Urbana Brasileira apresenta-se claramente alinhado com movimentos observados nos mercados imobiliários de outros países, dotando o Brasil de legislação capaz de facilitar a conversão da terra urbana em um ativo financeiro sem maiores entraves jurídicos. As muitas

ações de inconstitucionalidade apresentadas no Supremo Tribunal Federal questionando o teor da Lei no 13.465, muito particularmente no que diz respeito ao tema que é objeto deste artigo, demonstram que existe, no país, uma consistente inconformidade com o teor da nova legislação – construída, vale lembrar, sem qualquer participação da sociedade civil e dos sujeitos coletivos que participaram da construção da ordem jurídico-urbanística brasileira.

Espera-se que a mobilização da sociedade civil, das instituições e órgãos públicos que operam a Política Urbana e Habitacional Brasileira, bem como dos pesquisadores que trabalham com o tema, seja capaz de alertar os poderes públicos, as comunidades beneficiárias das políticas de Regularização Fundiária e a própria academia para a gravidade das alterações introduzidas pela Lei no 13.465/17, sob a promessa de modernização da estrutura fundiária pátria. Da mesma forma, espera-se que a descaracterização da Política Urbana e o processo de *desdemocratização* sejam imediatamente revertidos. O presente artigo, enfim, buscou contribuir com esse esforço analítico, produzindo conhecimento capaz de desvelar a profundidade da derrota imposta ao direito à cidade no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, P. (2007). A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n. 2, p. 25-54.

ALFONSIN, B. M. (1997). Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas, FASE/IPPUR.

ALFONSIN, B. M. (2001). Políticas de Regularização Fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: E. FERNANDES (Org.). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Planalto, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 jul. 2018.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Planalto, Brasília, DF, 19 dez. 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>. Acesso em: 14 jul. 2018.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Planalto, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 14 jul. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Planalto, Brasília, DF, 07 jul. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 14 jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Planalto, Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 14 jul. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5771. Brasília, DF, 24 de julho de 2018a. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>. Acesso em: 16 mar. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5787. Brasília, DF, 17 de outubro de 2018b. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5787&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em: 16 mar. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5883. Brasília, DF, 23 de fevereiro de 2018c. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200>. Acesso em: 16 mar. 2018.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL. Nova Agenda Urbana. Quito: ONU, 2016. Disponível em: <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>. Acesso em: 11 ago. 2018.

DE SOTO, H. (2001). O mistério do capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record.

FERNANDES, E. (2011). Regularização de assentamentos informais na América Latina. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

FERRARI, C. (2004). Dicionário de Urbanismo. São Paulo: Disal.

LEFEBVRE, H. (1983). Lógica Formal. Lógica Dialética. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

REIS, A. B. O.; BRITO, V. S. (2017). A efetividade das Zonas Especiais de Interesse Social no Município de Santarém-PA: o caso do bairro Área Verde. In B. SOEIRO (Coord.). Instrumentos Urbanísticos e sua (in)efetividade. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

ROLNIK, R. (2015). Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo.

Da nova lei de regularização fundiária à extinção do Ministério das Cidades
um *continuum* de derrotas para o direito à cidade no Brasil

ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. (2014). Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: trajetória recente de implementação de um instrumento de Política Fundiária. Lincoln Institute, Cambridge, MA, agosto de 2014. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/zonas-especiais-interesse-social-zeis-em-cidades-brasileiras>. Acesso em: 27 jun. 2018.

SOUZA, M. L. (2013). Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

O TERMO TERRITORIAL COLETIVO E O DIREITO À MORADIA ADEQUADA

potencialidades a partir de uma experiência do
Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades

Tarcyla Fidalgo Ribeiro

INTRODUÇÃO

A segurança da posse de populações vulnerabilizadas no Brasil permanece como um dos maiores entraves para a garantia do direito à moradia adequada, previsto em diversos tratados internacionais assinados e ratificados pelo Brasil¹ e positivado no artigo 6 da Constituição Federal.

Ao contrário do ideário comum, o direito à moradia não é garantido apenas com o acesso à habitação, mas demanda o atendimento de um plexo de condições como o acesso ao saneamento básico, infraestruturas urbanas, mobilidade e a garantia da permanência – também denominada de segurança da posse – que, por sua vez, é fundamental para assegurar o gozo do direito à moradia pelos moradores durante o tempo que desejarem em seus territórios, afastando ameaças de remoção diretas ou veladas.

1. Vide, a título de exemplo: Art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em 07 de outubro de 2019. Art. 11 do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf. Acesso em 07 de outubro de 2019. Comentário Geral n° 4 do Comitê para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso em 07 de outubro de 2019.

A partir dessa concepção mais alargada do direito à moradia, e sob o prisma da adequação, é possível avaliar as políticas públicas recentes no âmbito da moradia, em especial o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), como insuficientes. Isto porque parecem ter tido efetividade apenas no que seria a primeira etapa da garantia do direito à moradia adequada, qual seja, o acesso à habitação, com baixo ou nenhum grau de garantia das demais condições acima citadas. Especialmente no que se refere à segurança da posse, as medidas legais e políticas parecem ter menor efetividade dada a multiplicação de fatores de risco para as populações vulnerabilizadas, especialmente nas grandes cidades brasileiras.

Além disso, não se pode deixar de destacar a dimensão fundiária que, no contexto de inflexão ultraneoliberal vivenciado no Brasil desde 2015, e, especialmente a partir da aprovação da Lei nº 13.465, no ano de 2017, passou a ter ainda mais importância nas análises sobre o direito à moradia e à segurança da posse. Trata-se do novo marco normativo nacional sobre a regularização fundiária no país, que rompe com o modelo anteriormente estabelecido para adotar um posicionamento amplamente favorável à titulação em massa sob o regime da propriedade privada individual. Esse posicionamento, cristalizado no texto legal, se constitui em uma nova e grande ameaça aos direitos acima mencionados na medida em que facilita o ingresso no mercado formal de áreas até então fora de sua esfera de atuação e impõe novos custos para a população residente. Assim, abre-se ainda mais espaço para a especulação imobiliária e remoção mercadológica dos mais pobres para áreas cada vez mais marginais em relação aos centros urbanos.

Nesse cenário, ganha importância a busca por arranjos e instrumentos alternativos que, a partir do expressivo desenvolvimento legislativo e teórico já alcançado sobre política urbana, possa destravar alguns “nós” e potencializar a aplicação desses instrumentos em prol da segurança da posse.

No presente texto, pretende-se apresentar um desses arranjos alternativos, qual seja, o Termo Territorial Coletivo (TTC) – versão brasileira do termo *Community Land Trust* -, que pretende atuar

como espécie de “ferramenta de costura” entre os instrumentos já existentes, potencializando sua efetividade a partir de uma proposta de aplicação conjunta que cria um arranjo inédito com largo potencial protetivo da segurança da posse e emancipatório. Como caso concreto de análise, trataremos de um empreendimento do PMCMV-Entidades situado na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro. A partir de uma breve incursão sobre o programa e o histórico específico do empreendimento, pretende-se demonstrar o potencial da aplicação do TTC na superação dos desafios e entraves enfrentados pelos grupos no “pós-obra” do referido programa habitacional.

O PROBLEMA DA MORADIA E DA SEGURANÇA DA POSSE NO BRASIL

É notória, no Brasil, a existência de um grave cenário de irregularidade fundiária e inadequação habitacional, acompanhada de insegurança da posse especialmente no que se refere a populações vulnerabilizadas, sempre sob ameaça de remoções, estatais ou mercadológicas, de seu território. Esse cenário, por si, constitui flagrante violação da moradia adequada, conceito internacionalmente definido a partir de um plexo de condições – como a habitação, acesso à infraestrutura urbana, segurança da posse, entre outros – e positivado em nossa Constituição Federal, desde 2010, em seu artigo 6.

As políticas públicas brasileiras relacionadas à moradia, em especial na área urbana, sempre tiveram como traço uma ambiguidade de atuação no que se refere às moradias inadequadas e/ou irregulares. Tal ambiguidade se revela a partir de um movimento alternado entre políticas remocionistas, muitas vezes violentas, com períodos de tolerância e práticas clientelistas de intervenção urbana em áreas habitadas por populações vulnerabilizadas.

Para além dessa ambiguidade, uma terceira forma de atuação do poder público, muitas vezes complementar àquelas formas

presentes no movimento alternado apresentado acima, é a da produção habitacional, especialmente em voga no período entre 2009 e 2014, considerado o auge do PMCMV. Nesse período, o governo, ao menos em tese, pretendeu dar conta da garantia do direito à moradia adequada por meio da produção de novas habitações em larga escala por todo o país.

Apesar do relativo sucesso da produção habitacional em larga escala, associado a outras medidas como a instituição de um marco legal de regularização fundiária plena (BRASIL, 2007), a questão da moradia adequada se revelou maior e mais complexa do que as possibilidades apresentadas pelo governo do período.

No âmbito jurídico, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e seu capítulo que trata da política de desenvolvimento urbano (Art. 182 e 183 da CRFB/88), cujo objetivo é o de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, vemos o aumento significativo do número de instrumentos e legislações progressistas sobre desenvolvimento urbano no Brasil.

Ocorre que essas legislações e instrumentos, muitas vezes indutores de políticas públicas, não foram capazes de promover a moradia adequada, em especial sua dimensão de segurança da posse para as populações urbanas vulnerabilizadas, uma vez que, dentre os diversos instrumentos promotores da função social da cidade, os mais utilizados foram aqueles que puderam ser apropriados para o favorecimento de interesses capitalistas, especialmente das frações imobiliárias e financeiras, como as Operações Urbanas, a Transferência do Direito de Construir, entre outros.

A partir de 2015, com a inflexão ultraneoliberal marcada pelo golpe em face da presidenta Dilma Rousseff, o processo de exclusão socioespacial e a insegurança da posse se agudizam, uma vez que as mudanças regulatórias e espaciais ocorridas nas cidades brasileiras se instituíram de forma menos ambígua no sentido de privilegiar a atuação de atores capitalistas, bem como de garantir a criação de infraestruturas necessárias para as novas atividades do capitalismo, especialmente as financeiras.

Nesse contexto, ganha ainda mais destaque o modelo do empresariamento urbano e da cidade mercadoria (VAINER, 2000), que, com sua gestão comprometida eminentemente com interesses econômicos, deixou de lado os direitos da população e o ideário de cidades mais justas e solidárias.

Esse contexto, associado ao caráter conjuntural das políticas públicas ligadas à moradia, levou a um cenário de agravamento das violações ao direito à moradia adequada e sua dimensão da segurança da posse. Importante destacar o decréscimo de investimentos que determinou, na prática, a “asfixia” do Programa Minha Casa Minha Vida – especialmente nas linhas voltadas às populações vulnerabilizadas – e a drástica alteração do modelo de regularização fundiária promovida pela revogação de todo o capítulo III da Lei nº 11.977/09 e aprovação da Lei nº 13.465/17.

Quanto ao PMCMV, houve um decréscimo geral de investimentos com redução de 55,9% entre 2015 e 2018, em especial para investimentos de atendimento à população de menor faixa de renda (BRASIL, 2018), revelando uma intencionalidade de asfixia e redução do programa enquanto política pública para a garantia do direito à moradia adequada, especialmente em sua dimensão do acesso à habitação. Aguardamos, atualmente, a definição de uma nova política federal para a moradia, sabendo que esta será orientada predominantemente pelo mercado, com privilégio de construções voltadas para classes mais altas, que garantem maior retorno às construtoras, e focadas no crédito e endividamento familiar, inclusive para os mais pobres.

Por sua vez, quanto à regularização fundiária, importante destacar a mudança de seu “modelo” e os possíveis impactos para a moradia adequada. Sob o marco normativo da Lei nº 11.977/09, a regularização fundiária estava sob o paradigma denominado pleno (BRASIL, 2007), ou seja, era constituída por uma pluralidade de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visavam à garantia do direito à moradia adequada e do direito à cidade para os moradores, em especial aqueles em situação de vulnerabilidade.

Com a alteração legislativa, a regularização fundiária passa a se caracterizar, prioritariamente, pelas medidas jurídico-formais de titulação, com base no regime jurídico da propriedade privada individual (FERREIRA FILHO, 2018). Ou seja, deixam de ser exigidas medidas prévias de urbanização e de mitigação de riscos, por exemplo, para se permitir chamar de regularização fundiária apenas a distribuição imediata de títulos para os moradores. Também não se deve perder de vista que a nova Lei desprestigia outras formas de aquisição de domínio, como as concessões de uso.

Esse modelo, que pretende, então, disseminar, por meio de política pública, a propriedade privada plena e individual no Brasil, se revela perigoso para as populações urbanas vulnerabilizadas, especialmente no que se refere ao seu direito à moradia adequada. Isto porque a propriedade privada não se mostra como instrumento suficientemente adequado para a garantia da segurança da posse dessas populações, uma vez que favorece expulsões promovidas por agentes do mercado financeiro/imobiliário, especialmente em assentamentos localizados em áreas já valorizadas das cidades.

Assim, os governos pós-inflexão ultraneoliberal rompem com as duas principais políticas que tinham por objetivo a garantia do direito à moradia adequada e sua dimensão da segurança da posse, especialmente para as populações vulnerabilizadas.

Em um cenário de agudização das violações ao direito à moradia adequada e de incremento da insegurança da posse, torna-se fundamental buscar novos arranjos que fortaleçam o instrumental existente para a garantia de tais direitos.

O TERMO TERRITORIAL COLETIVO (TTC)

É possível afirmar que os *Community Land Trusts* são, antes de qualquer outra definição de caráter mais técnico, um modelo de garantia de segurança da posse para populações vulneráveis. A tradução do termo para a língua portuguesa é controversa e

envolve mais do que a busca por palavras cujo significado seja mais próximo dos termos trazidos pela língua inglesa. Dada sua origem nos Estados Unidos da América, que adota o sistema jurídico da *common law*, baseado mais em precedentes judiciais em detrimento de textos legais, a figura do *Land Trust* não é reproduzível ou passível de tradução ao português.

Considerando as possibilidades de versão para o nome, prefere-se trabalhar com a expressão “Termo Territorial Coletivo”, com a sigla TTC, evocando o aspecto consensual e coletivo do modelo. A partir deste momento, então, usaremos tal expressão/sigla no texto como sinônimo de *Community Land Trust* a fim de facilitar sua compreensão.

As primeiras experiências foram realizadas nos Estados Unidos da América na década de 1960, ligadas aos movimentos por direitos civis e localizadas, na sua totalidade, em áreas rurais. Os primeiros TTCs enfrentaram inúmeras dificuldades, especialmente relacionadas à obtenção de recursos para a aquisição das terras. Entretanto, essas primeiras experiências se mostraram fundamentais para os próximos passos do modelo e as reflexões a partir delas deram origem a uma publicação, em 1972, denominada *The Community Land Trust*, que trazia um protótipo de TTC a partir das experiências fracassadas e que acabou se tornando um guia para as novas tentativas da implantação do modelo.

No entanto, foi apenas em 1982, com a publicação de um novo livro, *The Community Land Trust Handbook*, quando a formatação do modelo pode ser considerada acabada, definindo as bases comuns nas quais se fundam até os dias atuais os TTCs. Além disso, a publicação foi responsável por uma difusão inédita do modelo, dando origem a um verdadeiro movimento em seu entorno. No mesmo período, o TTC passou a ser organizado e implementado em áreas urbanas.

Com o passar do tempo, o modelo dos TTCs foi se aperfeiçoando e a demonstração de resultados começou a vencer as desconfianças iniciais, dando-lhe mais força: em 1995, haviam cerca de 100 TTCs nos Estados Unidos da América, enquanto que, em 2005, haviam mais de 200, com uma estimativa de 12

novos sendo constituídos a cada ano. Atualmente, os TTCs estão em operação em 45 estados e em outros países como Canadá, Inglaterra, Escócia, Austrália e Quênia (DAVIS, 2010). Muito dessa expansão se deve ao fato destes terem deixado as fronteiras rurais e passado a ter aplicação expressiva nas cidades, que apresentam maiores e mais complexas situações de vulnerabilidade.

A difusão dos TTCs fez com que sua modelagem se tornasse maleável para que pudesse se adaptar às diversidades locais. Nas palavras de Davis (2010):

The CLT has been reinvented repeatedly over the years, adapting to new audiences, conditions, and applications. Such flexibility has been a perennial source of renewal and vigor, helping the CLT to spread far and wide. A deeper appreciation for the model's evolution may encourage today's practitioners to continue the experimentation that gave rise to the model in the first place. (p.10).

Os arranjos jurídicos e institucionais dos TTCs, de fato, passaram a variar conforme a realidade de cada uma das localidades em que se instauraram. No entanto, é possível definir algumas características comuns às ações que se colocam sob o título de TTC, que são: (i) terra gerida coletivamente; (ii) construções/moradias de propriedade individual; (iii) sustentabilidade na manutenção; (iv) gestão participativa; e (v) ingresso voluntário.

A gestão coletiva da terra é o fundamento básico da segurança da posse proporcionada pelos TTCs. Os arranjos institucionais que garantem essa coletividade, via de regra, passam pela constituição de uma pessoa jurídica que será a proprietária formal dos terrenos, com controle dos moradores na sua gestão. A gestão coletiva da propriedade dá ao modelo a possibilidade de restringir o ingresso de possíveis novos moradores da área com o objetivo de manter suas características originárias, por exemplo, apenas permitindo que haja transmissão de imóveis para pessoas de baixa renda. O que o TTC permite, longe da negação do paradigma da propriedade privada, é a busca de um formato de apropriação privada da terra que garanta a segurança da posse dos moradores diante das inúmeras ameaças que se colocam

no âmbito da (re)produção da cidade no capitalismo. Dentre elas, merecem destaque aquelas relacionadas às sucessivas mudanças nos gradientes de valorização que implicam a expulsão mercadológica dos moradores de localidades que vão se valorizando rumo às sempre renovadas franjas da cidade.

Importante destacar que o TTC pressupõe a consolidação da propriedade em nome da pessoa jurídica constituída e gerida pelos moradores, necessitando processos de regularização fundiária em áreas consolidadas. Como vimos anteriormente, o marco normativo mais recente sobre o tema no país é bastante perigoso em termos de proteção do direito à moradia adequada, que inclui a dimensão da segurança da posse. Entretanto, buscando um ângulo mais propositivo para a questão, a Lei nº 13.465/17, ao facilitar a titulação por meio de novos instrumentos e simplificação de instrumentos, pode ser vista como facilitadora de arranjos como o TTC que, a partir da propriedade consolidada, buscam subverter a lógica individualista do instituto, tornando-o mais protetivo para os moradores, em especial os mais vulneráveis.

Por sua vez, e corroborando o argumento desenvolvido acima, uma outra característica comum aos TTCs é a propriedade privada, individualizada, das construções/moradias. Não há uma proposta de comunhão de bens entre os moradores, mas sim a tentativa de promoção de um arranjo que consiga, de forma eficaz, garantir seus direitos, inclusive o de se inserir no mercado formal e vender seu imóvel, ainda que dissociado do terreno.

Diversos instrumentos jurídicos podem ser empregados para garantir essa dissociação, mas é importante afastar desde já a ideia de que os TTCs imobilizam os moradores quanto à transferência/locação de seus imóveis. Na verdade, o que pode estar presente – a partir de decisão coletiva – é uma limitação de público de eventuais compradores/locatários, desde que com o objetivo de manter os fins de proteção de uma determinada comunidade ou determinado público, como o de baixa renda, na área do TTC. Por vezes, essa limitação ao processo de revenda pode se revelar fundamental para a continuidade do projeto de oferta de residências acessíveis a populações vulneráveis (THADEN; LOWE, 2014).

Além disso, é indispensável para o estabelecimento de um TTC a garantia de sua sustentabilidade; ou seja, é preciso que o arranjo institucional que o sustenta consiga se manter sem, ou com o mínimo, auxílio externo. Essa medida é importante para garantir a continuidade do TTC independentemente de qualquer mudança conjuntural, de ordem econômica ou política, que atinja o contexto institucional ou territorial do projeto. A sustentabilidade dos TTCs pode ainda ter por resultado o advento de condições de atuação direta no território, seja com apoio – técnico ou material – às construções, seja na melhoria das condições das áreas de uso comum ou por meio de outras intervenções que se façam necessárias conforme as necessidades locais.

Ainda no âmbito institucional, é importante para o modelo do TTC que seja garantida uma gestão coletiva por moradores e outros agentes interessados no território. Em uma formulação clássica, essa gestão é feita em um formato tripartite, com a formação de uma espécie de órgão deliberativo colegiado composto por um terço de moradores; um terço de técnicos indicados pelos moradores; e um terço de moradores de bairros vizinhos (DAVIS; JACOBUS, 2008). Ainda que esse formato clássico não seja reproduzível em todos os locais nos quais se pretenda implantar o modelo do TTC, é fundamental que a gestão institucional seja feita de forma participativa e que essa participação seja garantida materialmente em todo o processo de tomada de decisões sobre o território, e não apenas formalmente, com deliberações apenas sobre propostas já construídas.

Por fim, uma última característica comum dos TTCs seria o ingresso voluntário dos seus integrantes. Como grande parte do seu potencial está contida na sua dimensão deliberativa participativa e no alcance de um objetivo comum de segurança da posse e melhorias territoriais/habitacionais para determinada comunidade, é indispensável que haja voluntariedade de ingresso entre seus membros. Essa voluntariedade firma uma base de interesses comuns entre os integrantes que pode representar o elo de comunhão do qual dependerá o sucesso da iniciativa.

A partir de uma incursão sobre seu histórico e características, é possível agregar à definição do TTC uma potencialidade emancipatória, de substancial sucesso na proteção da segurança da posse de determinadas comunidades a partir de um arranjo de iniciativa e gestão dos moradores. Embora não haja um enfrentamento frontal da ideologia e dos arranjos jurídicos e institucionais da propriedade privada, há uma utilização dos mesmos de forma a empoderar os moradores e garantir sua permanência em territórios dos quais, de outro modo, já teriam sido expulsos por forças estatais ou mercadológicas. Essa potencialidade dos TTCs é fundamental no cenário atual de aprofundamento de uma visão mercadológica da moradia, incrementando o cenário de violações do direito à moradia adequada, especialmente na sua dimensão da segurança de posse.

AS POTENCIALIDADES E DESAFIOS DO TTC NA GARANTIA DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA

O Brasil, atualmente, parece estar em um processo de aprofundamento de sua inserção na dinâmica capitalista financeirizada que vem dominando o cenário global nas últimas décadas. Desde o golpe que resultou no *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2015, estamos diante de um cenário de inflexão ultraneoliberal, caracterizado pelo aprofundamento de ajustes institucionais, jurídicos e econômicos comprometidos com os interesses das frações capitalistas ligadas à esfera rentista-financeira em nível internacional. Esses ajustes têm apresentado consequências – imediatas e potenciais – nefastas para os direitos da população, em especial para os mais pobres, que dependem de forma mais direta de políticas estatais para garanti-los.

No que se refere às cidades, o direito à moradia adequada ganha maior destaque e é alvo de maiores ameaças, considerando que, via de regra, o seu alcance se relaciona com o nível de renda, sendo que os mais pobres acabam com acesso precário

ou parcial à moradia adequada. Sendo assim, torna-se fundamental a criação e/ou aprimoramento de instrumentos institucionais e jurídicos de proteção e reivindicação que apoiem seus recorrentes pleitos por uma cidade mais justa e igualitária no sentido do acesso universal a direitos constitucionalmente garantidos de forma universal, com destaque para a moradia.

Em um país recordista no nível de desigualdade, que se encontra entre os 10 mais desiguais do mundo (PIRES, 2017), os habitantes com acesso precário ou parcial ao direito à moradia adequada são maioria, havendo, especialmente nas médias e grandes cidades brasileiras, um número muito expressivo de pessoas que podem ser consideradas vulneráveis no que se refere ao acesso a tal direito.

O momento atual, de aprofundamento da inserção do país na lógica neoliberal, tem acentuado a vulnerabilidade da população mais pobre, especialmente a partir da adoção de medidas que diminuem a renda e o poder de compra da população. Especificamente no âmbito urbano, a acentuação da vulnerabilidade tem se dado a partir da instituição de políticas cada vez mais alinhadas com um modelo de cidade empreendedora (HARVEY, 2005) conjugadas com uma nova política fundiária voltada para a titulação em massa, deixando de priorizar as garantias de direitos à população de baixa renda (RIBEIRO, 2017).

Nesse cenário, os instrumentos previstos no ordenamento jurídico pátrio têm se revelado insuficientes para a garantia de direitos à população. Importante destacar que, muitas vezes, o primeiro passo para a garantia desses direitos é a permanência da população em seu local de origem – segurança da posse –, exatamente uma das dimensões do direito à moradia adequada. De fato, a garantia de permanência territorial é, via de regra, condição *sine qua non* para o gozo de direitos pela população mais pobre das cidades. Isto porque, muitas vezes, essa população está fixada em áreas valorizadas, integradas à dinâmica urbana e bem aparelhadas urbanisticamente, como resultado de processos históricos de ocupação que remontam a períodos em que tais territórios não contavam com estas características.

Isso acontece com muitas favelas e loteamentos irregulares, classificados de forma genérica como aglomerados subnormais² (IBGE, 2010), sendo que os habitantes desses espaços são, sem dúvida, os que sofrem maior pressão de expulsão, direta ou indireta, pelo Estado e agentes privados. São, portanto, o público privilegiado para se pensar e praticar novos modelos para a garantia da segurança de sua posse.

O modelo dos Termo Territoriais Coletivos tem potencial para cumprir esse papel dados os resultados obtidos a partir de sua aplicação em outros países e sua conformação potencialmente emancipatória, elemento essencial para a luta contra o modelo de cidade empreendedora cada vez mais dominante no cenário brasileiro. Nas palavras de Axel-Lute e Hawkings-Simons (2015), *“community organising can broadly be defined as the creation of a base of residents who gather to form a body of community power in order to counter or challenge other forms of power such as city, state or market forces”*. No entanto, apesar do claro potencial dos TTCs, sua aplicação no Brasil está cercada de desafios relacionados a diversos aspectos, dentre os quais destacamos: o formato do modelo, o conservadorismo jurídico, o contexto fundiário, o financiamento das atividades e a formulação jurídica do instrumento.

No que se refere à formatação do TTC em si, acredita-se que o principal desafio estaria relacionado à dificuldade de implantação de um ideário associativista, dado o nível de difusão da ideologia da propriedade privada. Há uma demanda

2. É o conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das seguintes características: irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou - carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública). Recortes territoriais classificados como aglomerados subnormais no Censo Demográfico 2010, no total de 6.329, apresentam informações sobre a população residente e o número de domicílios ocupados em favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, entre outros assentamentos irregulares para o conjunto do País, Grandes Regiões, Unidades da Federação e municípios.

importante pelo título individual de propriedade privada plena da habitação. Sendo assim, o trabalho de informação e conscientização sobre as potencialidades de uma propriedade gerida coletivamente certamente terá de ser um investimento de importância destacada em um cenário de implementação do modelo dos TTCs no Brasil. O apoio dos moradores envolvidos, que devem estar imbuídos do paradigma de equidade e proteção que rege os TTCs (BRATT, 2012), é fundamental para o sucesso de qualquer projeto nesse modelo e um grande desafio para sua implantação.

Neste sentido, os TTCs podem desenvolver ainda um importante papel na conscientização dos moradores sobre a necessidade de defesa de seu território (WEST, 2011) e sobre aspectos relacionados à arena de luta formada entre seus direitos e os interesses do setor privado – e, muitas vezes, do governo – em um contexto de neoliberalização (BUNCE, 2016), além de criar ou fortalecer organizações políticas e sociais já estabelecidas (ROWE; SOUTHERN, 2016).

Outro desafio importante é o enfrentamento de um cenário generalizado de conservadorismo jurídico, preponderante no judiciário, e que transborda para a administração pública como aplicadora da legislação urbanística. Há uma forte resistência a soluções que não estejam exatamente estritamente disciplinadas no ordenamento jurídico, especialmente quando tais soluções envolvem um alto grau de associativismo e algum potencial emancipatório para populações vulnerabilizadas.

Além do conservadorismo jurídico, outro desafio que se estabelece para a instituição de um TTC no Brasil está diretamente relacionado ao cenário importante de irregularidade fundiária que permeia o território nacional como um todo e, em especial, os aglomerados subnormais. Estima-se que um percentual muito elevado dos imóveis do país, em especial aqueles que são parte de aglomerados subnormais, padecem de irregularidade fundiária. Esse cenário impõe um desafio prévio à instituição de um TTC propriamente dita, que é o de promover a regularidade fundiária do território em questão.

Conforme exposto anteriormente, o modelo dos TTCs não rompe com a propriedade privada, mas parte dela em um rearranjo emancipatório que tem um grande potencial na proteção da segurança da posse de comunidades tradicionais e/ou de baixa renda, com conseqüente incremento no seu acesso ao direito à moradia adequada. Logo, a regularização e formalização da propriedade da área é requisito fundamental para sua aplicação.

A questão do financiamento do TTC também configura um desafio relevante para sua implementação. Isto porque a instituição de uma pessoa jurídica, em qualquer formato, bem como a regularização registral da área, envolve custos consideráveis de manutenção. Além disso, é necessária uma estrutura fixa, física e de pessoal, e um fundo para auxiliar o cumprimento da atividade fim do TTC. Essa questão é particularmente sensível ao se imaginar a implantação de um modelo de TTC em áreas de baixa renda, especialmente no Brasil, com seu contexto atual de grave crise econômica.

Por fim, um último desafio a ser destacado nos limites do presente estudo é o da formulação jurídica do TTC, cujo modelo surge em um país de regime jurídico e contexto institucional substancialmente diverso do brasileiro. Esse fato por si só já traria o desafio de compatibilizar as estruturas do modelo para o contexto brasileiro. Entretanto, há ainda dificuldades de caráter interno, como o conservadorismo do judiciário e da administração e o desafio de trabalhar com uma pluralidade de instrumentos jurídicos que devem atuar em conjunto na formatação do TTC, quando classicamente já encontram dificuldades de aplicação individual.

O TTC EM UM CENÁRIO CONCRETO: O CONJUNTO ESPERANÇA

Nesta seção, buscaremos explorar as potencialidades e os desafios de implantação de um TTC no caso concreto do Conjunto Esperança, empreendimento do PMCMV-Entidades situado na zona oeste do Rio de Janeiro. Para tanto, faremos uma breve contextualização do programa em geral e do

histórico/situação atual do referido empreendimento, a partir da qual avançaremos no exercício imaginativo de refletir sobre a implementação do modelo no território objeto de análise.

O PMCMV-Entidades: conquistas e desafios

O PMCMV, instituído pela Lei n° 11.977/09, foi apresentado pelo governo como uma grande iniciativa, em termos de política pública, para a redução do *deficit* habitacional no país e garantia do direito à moradia, em especial para a população mais pobre. No âmbito desse programa, até 2014 foram contratadas 3,4 milhões e entregues 1,7 milhões de unidades habitacionais, incluindo todas as faixas de renda e todas as modalidades de produção (RIZEK; SANTO AMORE; CAMARGO, 2014).

Apesar dos objetivos apresentados, o PMCMV apresentou impactos mais relevantes na economia, por meio da dinamização do setor da construção civil, do que propriamente sobre o *deficit* habitacional. Esse resultado ressalta a dimensão dual do programa, atuando entre a busca da provisão da moradia, entendida como um direito e forma de inserção urbana, e a produção de habitação social de mercado, com privilégio da dimensão econômica (RIZEK; SANTO AMORE; CAMARGO, 2014)

O resultado abaixo do esperado em relação ao *deficit* habitacional se refere diretamente a essa dualidade, mais evidente nas ações voltadas para os setores mais pobres da população, integrantes da faixa 1 do programa³. As dificuldades nessa faixa, de forma geral, podem ser atribuídas às baixas taxas de lucro dos empreendimentos, bem como à dependência política dos subsídios, fundamentais para as construções voltadas para esse público.

3. Tal faixa teve variação de renda familiar durante os anos de programa entre R\$ 1.395, em 2009, e R\$ 1.800, em 2016 (NYCOLAAS, 2017).

O PMCMV-Entidades se insere nesse cenário das ações voltadas para o público de baixa renda, diferenciando-se por serem as obras entregues a organizações populares na forma de associações ou cooperativas, que possuem mais liberdade na definição da estrutura e dos moradores de cada empreendimento.

A produção habitacional envolvendo o PMCMV-Entidades ocorreu, basicamente, sob quatro regimes de construção divididos em duas categorias principais: autogestão e cogestão. No âmbito da autogestão, podemos identificar os seguintes regimes: (i) autoconstrução pelos próprios beneficiários, cada qual produzindo sua moradia; (ii) mutirão ou ajuda mútua, no qual todos os beneficiários produzem todas as moradias; e (iii) administração direta, pelo qual ocorre a contratação de profissionais para a execução parcial dos serviços. Por sua vez, na cogestão, existe apenas o regime da empreitada global no qual profissionais são contratados para a execução total das obras (NYCOLAAS, 2017). Apesar da existência desses tipos puros, o mais comum é a presença de projetos híbridos, especialmente a partir de uma mistura dos regimes do mutirão com a administração direta.

Esse subprograma representou uma quantidade muito pequena de habitações contratadas (menos de 1,0% do total do programa até 2013⁴) e quantidade menor ainda de casas efetivamente entregues, mas sua presença e permanência têm uma dimensão política paradigmática, apoiando a tradição de políticas habitacionais autogestionárias e envolvendo os mais representativos movimentos de luta por moradia e reforma urbana do país (RIZEK; SANTO AMORE; CAMARGO, 2014).

Apesar do seu significado político, inserido em um cenário de lutas e conquistas dos movimentos sociais por moradia, o PMCMV-Entidades impactou de forma expressiva as

4. De acordo com Cibele Rizek, Caio Santo Amore e Camila M. de Camargo (2014), "nacionalmente, o 'Entidades' representa 0,25% dos recursos investidos e 0,83% das unidades habitacionais contratadas no programa MCMV como um todo".

organizações e movimentos sociais que, se por um lado, tiveram a oportunidade de colocar em prática atividades de autogestão e garantir conquistas importantes para seus membros e beneficiários, por outro, precisaram lidar com uma estrutura burocrática no governo e promover a intermediação com o mercado imobiliário na aquisição de terrenos.

O PMCMV-Entidades delegou às organizações e movimentos sociais toda a responsabilidade da entrega das habitações, passando desde o cumprimento das exigências burocráticas de habilitação junto à Caixa Econômica Federal, intermediação junto ao mercado imobiliário na aquisição dos terrenos, até a gestão da obra e dos recursos com posterior procedimento de prestação de compras e encerramento do contrato. Nesse cenário, as organizações e movimentos sociais se tornaram verdadeiros operadores do programa (RIZEK; SANTO AMORE; CAMARGO, 2014). Nas palavras dos autores:

(...) num processo de transformação dos movimentos, entidades e associações delas resultantes em 'máquinas de produção de casas', em operadores do programa e em intermediários entre a Caixa Econômica Federal e os agenciamentos do mercado imobiliário onde quer que ainda seja possível encontrar um terreno que satisfaça as exigências desenhadas no âmbito do PMCMV-Entidades. (p. 543)

Um aspecto importante dessa inserção das organizações e movimentos sociais na lógica dual do PMCMV como um todo é a reprodução de aspectos negativos dos empreendimentos em geral como a má localização, via de regra, em áreas periféricas das cidades, nas quais o valor do terreno é mais barato, o que garante a viabilidade do empreendimento, considerando os recursos limitados. Em pesquisa sobre o tema, Burguière et al. (2016) reflete e conclui sobre uma forte periferização das moradias produzidas no âmbito do PMCMV-Entidades: apenas 2,0% delas estariam situadas em área central, com 68,0% delas situadas na periferia da cidade e 23,0% em área de expansão urbana.

Para além das dificuldades já relatadas, as organizações e movimentos sociais inseridos na dinâmica do PMCMV-Entidades precisam dar conta dos inúmeros desafios do pós-obra. Esses desafios envolvem a superação das burocracias para o encerramento do contrato, as exigências para a prestação de contas e a gestão de pessoas e do território, conforme será demonstrado a partir da análise do caso concreto selecionado.

Assim, em certa medida, as organizações e movimentos são inseridos em uma lógica excludente de (re)produção da cidade por meio da construção de um verdadeiro “campo de consenso” em torno do PMCMV-Entidades, fora do qual não seria possível vislumbrar qualquer saída ou possibilidade de conquista organizada da moradia (RIZEK; SANTO AMORE; CAMARGO, 2014).

Além disso, é importante destacar o forte caráter conjuntural do programa, que depende diretamente de posições e possibilidades políticas que se estabelecem em determinada conjuntura. O caráter eminentemente político do programa pode ser comprovado a partir de sua insustentabilidade financeira, operando por meio de subsídios praticamente a fundo perdido dado o caráter reduzido do reembolso (NYCOLAAS, 2017). Assim, torna-se quase intuitivo o diagnóstico de sua extinção por inanição ao longo dos anos de inflexão ultraneoliberal.

Nas próximas seções, apresentaremos o caso concreto de um empreendimento originado do PMCMV-Entidades e as potencialidades práticas do TTC para o suporte e incremento do arranjo territorial estabelecido.

O Conjunto Esperança

A partir das necessidades de moradia para população de baixa renda no Rio de Janeiro, o grupo Esperança⁵ começou sua organização em março do ano 2000, representando a

5. Cabe destacar que o grupo de moradores que compõem o conjunto Esperança também se identificam como uma cooperativa, em um uso político do

continuidade das experiências bem-sucedidas das Cooperativas Habitacionais e Mistas Shangri-la (1996-99) e Herbert de Souza (2001-03), na mesma cidade.

O grupo, sob organização da União Nacional de Moradia Popular do Rio de Janeiro, teve, em 2004, seu projeto habitacional selecionado no já extinto Programa Crédito Solidário – na época, recém-criado pelo governo federal. Considerando o baixo volume de recursos e o alto valor da terra na cidade, o grupo optou por buscar mecanismos de concessão de terras públicas para o desenvolvimento do projeto. Sendo assim, em 2005, foi firmado compromisso entre a Gerência Regional da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), a Fundação Bento Rubião e a União Nacional por Moradia Popular do RJ, acordando sobre a destinação de dois terrenos federais para o desenvolvimento de projeto habitacional sob a forma autogestionária. Embora os terrenos fossem situados em área estruturada da cidade, não fogem à regra da periferação desses empreendimentos, apenas evitando a construção em áreas de expansão urbana, nas franjas da cidade, via de regra, com graves deficiências de infraestrutura.

Desse modo, superada a etapa de obtenção do terreno, em dezembro de 2007 foram assinados os contratos do Programa Crédito Solidário com as famílias do grupo Esperança para a construção de 70 moradias na área da Colônia Juliano Moreira⁶, na zona oeste da cidade. Por razões burocráticas e de viabilização do projeto desejado pelos beneficiários, os terrenos foram posteriormente trocados por outros, mas ainda dentro dos limites da Colônia.

termo com referência à experiência uruguaia, que influenciou diretamente a modelagem institucional dos moradores. Apesar disso, não constituíram uma cooperativa em termos formais/jurídicos.

6 A Colônia Juliano Moreira está situada na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro, compondo atualmente um sub-bairro de Jacarepaguá. Durante a primeira metade do século XX, foi utilizada como uma instituição psiquiátrica e posteriormente adquiriu outros usos. Atualmente, abriga um campus da Fundação Oswaldo Cruz, áreas militares e tem, cada vez mais, sido ocupada por milhares de pessoas para fins residenciais. Parte relevante de sua extensão tem sido reconhecida como área sob domínio de grupos paramilitares denominados de “milícias”.

Junto com a troca dos terrenos, foi firmado um compromisso com a Prefeitura do Rio de Janeiro no sentido desta contribuir com a urbanização da área e construção do Centro Comunitário, demanda dos beneficiários. A parceria com a Secretaria Municipal de Habitação possibilitou a construção de praças e quadra esportiva incorporada ao projeto do grupo em benefício de todos os moradores da Colônia, e não apenas dos integrantes do projeto Esperança.

Posteriormente, com o lançamento do PMCMV-Entidades (2009), que substituiu o Programa Crédito Solidário, os beneficiários optaram pela migração dadas as melhores condições de acesso ao crédito oferecidas pelo primeiro, como o maior subsídio, a redução no tempo para amortização do financiamento e a eliminação da exigência de seguro morte invalidez.

Com a migração para o PMCMV-Entidades e as dificuldades de superação dos inúmeros entraves burocráticos que envolvem as etapas prévias e de projeto, as obras tiveram início em 2011, mas ainda sem os recursos da Caixa. Entre os anos de 2011 e 2012, o grupo Esperança iniciou as obras da casa-modelo com recursos próprios, em parte oriundos de uma primeira liberação de recursos ainda na época da adesão ao Programa Crédito Solidário. Apesar da excessiva demora na liberação de recursos, problema recorrente em projetos do PMCMV-Entidades, houve uma percepção do grupo de que o tempo gasto com a construção da casa-modelo foi essencial para a organização e preparação para a etapa das obras, representando um ganho ao projeto.

Superados os entraves burocráticos, no ano de 2012, tiveram início as obras já com recursos da Caixa, em regime de mutirão – isto é, todos os beneficiários trabalharam na construção das casas, distribuídas posteriormente. As obras se estenderam por um período um pouco maior do que a previsão inicial de dois anos, encerrando-se no ano de 2015.

Desde então, os moradores, representados pela entidade organizadora, ainda não conseguiram cumprir as exigências e burocracias necessárias para o encerramento do contrato junto à

Caixa, sendo o principal empecilho no momento a formalização da substituição de famílias – outro processo muito comum em projetos do PMCMV-Entidades – e a expedição dos “habite-se” pela Prefeitura.

Esse cenário se coaduna à visão geral sobre o programa apresentada no item anterior. A sobrecarga burocrática sobre movimentos e entidades sociais, associada à mudanças de orientação política de órgão e/ou empresas públicas, quando não inviabilizam a construção em si, acabam por gerar entraves na finalização dos projetos, deixando os moradores em situação de vulnerabilidade.

O número de famílias foi mantido ao final das construções, apesar do cenário de substituição de alguns núcleos, totalizando 70 famílias. É indispensável ressaltar que o processo de contratação e construção das casas levou a um cenário de forte coesão do grupo, especialmente em torno da pactuação de regras de convivência, cujo cumprimento vem se colocando como mais um dos desafios do pós-obra.

O grupo das 70 famílias, antes mesmo da formalização do arranjo de gestão coletiva, documentou regras estritas de convivência de observância obrigatória por todos, que vão desde a proibição de aumento das construções até a preservação da estética definida coletivamente. Esse processo protagonizado pelos moradores antes mesmo de qualquer exigência formal neste sentido demonstra uma ampla maturidade do grupo em termos de gestão territorial.

Para além dos desafios burocráticos, as famílias beneficiárias do grupo Esperança enfrentam um cenário de crescente controle territorial por grupos armados, que se estende por todo o território da Colônia Juliano Moreira⁷. Nesse contexto, revela-se fundamental a manutenção da coesão do grupo e uma vigilância estrita das normas estabelecidas para garantir que seus terrenos não entrem na lógica do controle territorial armado.

7. Para saber mais:

<https://oglobo.globo.com/rio/milicia-cresce-na-colonia-juliano-moreira-nos-moldes-da-muzema-23846529>. Acesso em 11 set. 2020 <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-08/prefeitura-do-rio-derruba-imoveis-construidos-pela-milicia>. Acesso em 11 set. 2020.

A forte coesão do grupo de moradores é um dos pontos altos da experiência do Conjunto Esperança e fator fundamental para vislumbrar a possibilidade de construção de um TTC no território, privilegiando a segurança da posse do grupo como um todo na região.

Possíveis contribuições do TTC no âmbito da produção habitacional autogestionária

Os principais desafios identificados em empreendimentos do PMCMV-Entidades, a partir da exposição acima realizada, são: (i) o caráter conjuntural do programa, ligado à dependência política de insumos e articulações entre órgãos públicos e organizações sociais; (ii) as dificuldades de articulação e gestão, de pessoas e do território, pelas entidades e/ou movimentos sociais organizadores; e (iii) os entraves burocráticos, de difícil superação em um cenário desfavorável politicamente e com baixo suporte técnico. No pós-obra, tais desafios permanecem, acrescidos de novas questões como a garantia da segurança da posse dos moradores, frequentemente ameaçada por diversos atores, inclusive grupos armados como no caso apresentado.

O caso concreto do Grupo Esperança reforça a percepção desses desafios a partir da empiria. As entidades organizadoras, que já trabalhavam com outros grupos para projetos semelhantes de produção autogestionária de moradia, viram os recursos do programa serem reduzidos drasticamente – especialmente a partir de 2016 –, inviabilizando a realização dos projetos. A redução de recursos se relaciona a um momento de endurecimento da austeridade fiscal e com a mudança de orientação política no governo federal, corroborando com o argumento de que o programa apresentava um caráter conjuntural, muito dependente de arranjos políticos no âmbito progressista, e que, no Brasil, se configuram com profundidade e duração limitadas.

Além disso, o fato de o empreendimento até hoje não ser dado por encerrado pela Caixa, com a individualização e pagamento dos valores devidos pelos beneficiários, demonstra as dificuldades burocráticas do projeto que se estendem, mesmo, após a finalização das obras. No caso específico do Grupo Esperança, os entraves atualmente estão centralizados na obtenção do “habite-se” junto à Prefeitura e na alteração de beneficiários por fatos supervenientes, junto ao cartório.

Em ambos os casos, não há o que se falar em termos de “culpa” ou “má gestão” por parte das entidades organizadoras e/ou dos beneficiários. Isto porque os “habite-se” não foram ainda liberados por um desencontro de opiniões dos próprios órgãos da prefeitura quanto ao cumprimento de uma obrigação ambiental da própria Prefeitura (!!!), enquanto que o cartório se recusa a realizar a averbação da troca de beneficiários, processo comum em empreendimentos desse tipo dado o decurso do tempo entre sua aprovação e finalização.

Assim, vai se perpetuando uma certa irregularidade na situação jurídica dos moradores que os mantêm aflitos com o sentimento de ainda dependerem da boa vontade de certos agentes para não terem problemas com a permanência em suas casas.

Por sua vez, as lideranças do grupo Esperança relatam repetidamente a queda de mobilização dos moradores após o ingresso nas casas, o que também vem sendo percebido por instituições apoiadoras como a Fiocruz e a Comcat, que realizam projetos no local. O decréscimo da mobilização coletiva apresenta uma série de implicações que vão desde o aumento de conflitos de vizinhança até a sua vulnerabilização diante dos grupos armados que ocupam todo o território do entorno do empreendimento.

Nesse cenário, como visto, é fundamental o fortalecimento da mobilização comunitária e do instrumental jurídico e administrativo que ampara esses empreendimentos. Ambas as tarefas podem ter seu cumprimento facilitado e potencializado por meio da instituição de um TTC.

Conforme explicitado anteriormente, o TTC constitui uma modelagem jurídico-formal que agrega instrumentos para o incremento da proteção da segurança da posse já existentes no ordenamento jurídico nacional, fortalecendo o arranjo territorial estabelecido. No caso de empreendimentos do PMCMV-Entidades, como o caso aqui analisado, que contam com forte participação dos moradores em sua configuração espacial e territorial, o TTC pode ser um aliado na manutenção de tais arranjos e configurações de forma duradoura, garantindo, ainda, que os imóveis sejam sempre destinados à habitação de interesse social.

Isto porque a fixação da propriedade da terra em nome de uma pessoa jurídica constituída e gerida coletivamente permite o alcance de um grau mais avançado de proteção contra a especulação imobiliária e as ações remocionistas produzidas pelo Estado, ao mesmo tempo que permite a fixação coletiva de regras com papel decisivo na garantia da sustentabilidade e perpetuidade do arranjo comunitário estabelecido.

A retirada da terra das possibilidades de transação das construções tende a anular o interesse de agentes imobiliários e financeiros que pretendem, cada um a sua maneira, extrair renda a partir exatamente das configurações que envolvem a terra, como a localização e a infraestrutura de que é dotada.

Por outro lado, no que se refere à gestão territorial, o TTC pode ser uma ferramenta para garantir o caráter coletivo das decisões e o protagonismo dos moradores, dificultando a cooptação de representantes e manipulação de decisões coletivas. Nesse aspecto, o nível máximo de garantia para uma gestão realmente pautada pelos interesses coletivos pode ser alcançado a partir de uma mistura, dentre os conselheiros, entre moradores e instituições apoiadoras. A proporção de cada grupo deve ser definida conforme as especificidades locais e o nível de coesão do grupo que compõe o TTC, sendo certo que, quanto menor essa coesão, maior a proporção indicada de participação dos apoiadores.

Isto porque as instituições apoiadoras são menos vulneráveis a ameaças e a intimidações que possam partir de grupos que pretendam exercer o controle do território, inclusive de forma violenta. No caso específico analisado no presente texto, imagina-se que, apesar do elevado grau de coesão entre os moradores, a participação de instituições apoiadoras deva ser expressiva no conselho dado o cenário de grande ameaça ali vivenciado no que se refere ao controle territorial.

Além disso, o TTC se destaca pelo constante incentivo à mobilização comunitária, sendo certo que mesmo o processo de sua formação depende dessa mobilização e do protagonismo comunitário. Não se trata de um modelo que possa ser posto como solução a partir de um órgão ou instituição que venha a atuar no território, sob pena de sua inviabilidade em médio/ longo prazo. No entanto, a mobilização produz efeitos para além da estruturação e sustentabilidade do TTC. As experiências internacionais de aplicação do modelo demonstram que a união dos moradores, e apropriação territorial que dela deriva, leva a um empoderamento daqueles no sentido de ganharem força nas decisões referentes ao seu território e, também, nas relações junto aos órgãos públicos e prestadoras de serviços.

No caso específico analisado no presente artigo, um arranjo desse modelo pode auxiliar na solução dos entraves burocráticos que permeiam a fase final dos projetos executados no âmbito do PMCMV-Entidades, aumentando a voz dos moradores junto aos entes públicos e privados envolvidos.

Apesar de todas essas potencialidades, o TTC precisa enfrentar desafios de ordem ideológica e jurídica para sua aplicação também na situação concreta do grupo Esperança. No âmbito ideológico, o principal desafio para a implantação do TTC é o ideário social relacionado à propriedade privada individual. Embora se trate de um instrumento de vocação coletiva, e que tem nesse aspecto sua principal força, se torna de difícil compreensão para potenciais beneficiários, que, via de regra, estão imbuídos do ideário proprietário.

No caso concreto do grupo Esperança, esse desafio é mitigado, em certa medida, pelo próprio histórico autogestionário do grupo, que, desde o início, se viabilizou a partir da mobilização e ação coletiva. Ainda assim, a redução da mobilização tem revelado uma certa prevalência do ideário proprietário entre os moradores, expressa a partir do descumprimento de normas de convivência previamente acordadas e algumas tentativas de transferência do imóvel para terceiros.

Quanto aos desafios jurídicos, em um primeiro momento, é possível afirmar que são mais de ordem procedimental/ burocrática do que de ordem legal. Ou seja, com os instrumentos já existentes em nosso ordenamento jurídico, é possível afirmar a possibilidade de implementação de um TTC (RIBEIRO, 2020). No entanto, essa implementação depende da adoção de entendimentos menos restritivos de órgãos públicos e cartórios acerca dos instrumentos utilizados, o que, por vezes, se torna mais difícil do que alterar a lei. No caso em análise, os entraves burocráticos vêm impedindo a finalização do contrato junto à Caixa Econômica Federal e formalização plena dos imóveis há vários anos. São órgãos públicos que não se entendem, cartórios que aplicam uma interpretação restritiva dos dispositivos legais, e dificuldades operacionais variadas que ainda se colocam como o principal entrave para o grupo.

Por fim, é importante destacar o desafio de obtenção da terra pelo TTC, que articula as dimensões ideológica e jurídica. Em áreas já consolidadas, essa obtenção passa, geralmente, pela regularização fundiária que, apesar dos esforços legislativos de simplificação, ainda configura um processo complexo e desafiador. No caso concreto do grupo Esperança, os moradores cadastrados junto à Caixa Econômica Federal detêm uma concessão de uso dos seus imóveis, modelo incompatível com a formação do TTC. Nesse caso, o desafio incide na mobilização da comunidade e do poder público no sentido de que toda a área seja alienada, preferencialmente para a pessoa jurídica que irá gerir o TTC, de modo que se obtenha a propriedade plena do imóvel.

CONCLUSÃO

A partir de todo o exposto, espera-se ter demonstrado o potencial teórico e prático do modelo do Termo Territorial Coletivo (TTC) para a garantia da dimensão da segurança da posse, componente fundamental do direito à moradia adequada, e para o incremento do poder dos moradores na definição dos rumos e estratégias vinculadas a seu território.

A análise do caso concreto – de um grupo beneficiário da mais importante política pública no âmbito da habitação neste século – em conjunto a uma breve incursão sobre o programa que encarnou tal política, trouxe a dimensão dos desafios colocados para a garantia ampla do direito à moradia adequada da população urbana vulnerabilizada, especialmente em um cenário de inflexão ultraneoliberal e de rompimento com paradigmas progressistas anteriormente postos.

A partir de tais desafios, buscou-se demonstrar – ainda que em um exercício imaginativo sobre uma implementação futura – de que formas o TTC poderia auxiliar ou potencializar as formas de existência e resistência territorial de grupos vulneráveis, especialmente aqueles que habitam áreas valorizadas das cidades.

Como visto, as possibilidades são inúmeras, indo desde uma proteção formal/jurídica mais efetiva, por meio da aplicação conjunta de instrumentos já previstos no ordenamento jurídico brasileiro, até o fortalecimento da mobilização comunitária e empoderamento dos moradores diante das decisões sobre seu território. Tendo demonstrado resultados positivos na sua aplicação em diversos países pelo mundo, acredita-se que o modelo mereça espaço no debate dos estudiosos do espaço urbano. O alcance desse espaço parece ainda mais relevante no momento atual do Brasil, com o aprofundamento das violações de direitos de populações vulnerabilizadas, em especial do direito à moradia adequada.

Neste sentido, o presente texto buscou trazer uma primeira incursão sobre o tema, relacionando-o ao histórico brasileiro de endereçamento do direito à moradia – com uma visão da principal política pública estabelecida sobre o tema neste século – a partir do caso concreto de um empreendimento do Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades no município do Rio de Janeiro.

A agenda de debate sobre o tema está aberta e espera-se ter contribuído para, fundamentalmente, despertar o interesse de pesquisadores em busca de um horizonte de pesquisa e atuação mais propositivos em meio a uma realidade tão árida de ideias e sonhos como a que nos rodeia atualmente.

REFERÊNCIAS

AXEL-LUTE, M.; HAWKINGS-SIMONS, D. (2015). Organizing and the community land trust model. *Shelterforce*, n. 180.

BRASIL (2007). Manual da Regularização Fundiária Plena. Coordenação Geral: Celso Santos Carvalho, Denise de Campos Gouvêa, Sandra Bernardes Ribeiro. Brasília: Ministério das Cidades. Disponível em: <http://www.capacidade.gov.br/biblioteca/detalhar/id/237/titulo/manual-da-regularizacao-fundiaria-plena>. Acesso em 11 set. 2020.

BRASIL (2018). Programa de Aceleração do Crescimento – 6º Balanço 2015-2018. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Disponível em: <http://pac.gov.br/pub/up/relatorio/11f9e9b2f7cbe3ec5c1f9f67b5f3be.pdf>. Acesso em 23 de setembro de 2019.

BRATT, R.G. (2012). The quadruple bottom line and nonprofit housing organization in the United States. *Housing Studies*, v. 27, n. 4, p. 438-456.

BUNCE, S. (2016). Pursuing urban commons: politics and alliances in community land trust activism in East London. *Antipode*, v. 48, n.1, p. 134-150.

DAVIS, J. E. (2010). *The Community Land Trust Reader*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

DAVIS, J.; JACOBUS, R. (2008). *The city-CLT partnership: municipal support for community land trusts*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

FERREIRA FILHO, P. S. (2018). As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n. 3, p. 1449-1482.

HARVEY, D. (2015). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Editora Annablume.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) (2010). Censo Demográfico de 2010. Rio de Janeiro: IBGE.

NYCOLLAS, R. (2017). A autogestão no Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades: casos do fórum de cortiços e do movimento pró-moradia Mário Lago. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Florianópolis.

PIRES, B.(2017). Brasil despenca 19 posições em ranking de desigualdade social da ONU. *El País*, 21.mar.2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/21/politica/1490112229_963711.html. Acesso em: 05 fev. 2018.

RIBEIRO, T. F. (2017). Da MP 759 a Lei 13.465/17: os novos rumos da regularização fundiária no Brasil. *Boletim do Observatório das Metrópoles*, 04.out.2017. Disponível em: <http://observatoriodasmetrolopes.net.br/wp/da-mp-759-lei-13-465-17-os-novos-rumos-da-regularizacao-fundiaria-no-brasil/>. Acesso em 10 fev. 2018.

RIBEIRO, T. F. (2020). Os “Community Land Trusts”: potencialidades e desafios de sua implementação nas cidades brasileiras. *Revista de Direito da Cidade*, v. 12, p. 609-631.

RIZEK, C.; SANTO AMORE, C.; CAMARGO, C. (2014). Política Social, gestão e negócio na produção das cidades: o Programa Minha Casa Minha Vida “Entidades”. *Caderno CRH*, Salvador, v. 27, n. 72.

ROWE, M.; SOUTHERN, A. (2016). Community land trusts, affordable housing and community organizing in low-income neighborhoods. *The International Journal of Housing Policy*, v. 18, n. 1, p. 103-121.

THADEN, E.; LOWE, J. (2014). Residents and community engagement in Community Land Trusts. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

VAINER, C. B. (2000). Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único. Petrópolis: Vozes.

WEST, D. Valuation of Community Land Trust homes in New York state. *Journal of Property Tax Assessment and Administration*, v. 8, n. 4, p. 15-24, 2011.



PARTE II

Financiamento e Mercado Imobiliário



DA SOCIOLOGIA URBANA MARXISTA À FINANCEIRIZAÇÃO DAS CIDADES:

perspectivas franco-brasileiras sobre os
incorporadores imobiliários

Lucia Shimbo
Fabrice Bardet

INTRODUÇÃO

As ciências humanas e sociais no Brasil prestam uma atenção particular à academia francesa há longa data. São inúmeros historiadores, antropólogos e sociólogos (Fernand Braudel, Claude Lévi-Strauss, Roger Bastide, Pierre Monbeig, entre outros) que exerceram forte influência sobre os fundadores da sociologia brasileira (Florestan Fernandes e Gilberto Freyre, por exemplo). Em especial, a sociologia urbana francesa dos anos 1970 foi uma das referências principais para os estudos sobre os processos de urbanização no Brasil durante a década de 1980. Ao colocar a incorporação imobiliária e a extração de renda fundiária como atividades centrais do sistema da produção urbana, Christian Topalov, Manuel Castells e Alain Lipietz nutriram a primeira onda de estudos no Brasil dedicada aos agentes da produção capitalista do espaço urbano, notadamente os trabalhos de Ermínia Maricato, Gabriel Bolaffi, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, entre outros.

Quarenta anos depois, uma segunda onda de estudos restabelece o diálogo franco-brasileiro nos estudos urbanos motivada pelo avanço das políticas neoliberais e dos circuitos transnacionais das finanças em nível mundial. A financeirização contemporânea da economia e da sociedade constituiu uma

base comum sobre a qual os estudos em cada um dos países procuram compreender suas trajetórias específicas. O caso brasileiro aparece como um campo fértil, e diversos estudos passam a se dedicar às alterações causadas pelo avanço das finanças na produção do espaço. A influência deixa, então, de ser unidirecional – isto é, França-Brasil –, quando pesquisadores de ambos os países se colocam diante de um problema comum: a reconfiguração das relações sociais entre os agentes da produção do espaço urbano; para tal, promovem, inclusive, pesquisas conjuntas.

Um grupo de agentes, em particular, se destaca nesses dois momentos: o dos incorporadores imobiliários (*promoteurs immobiliers*). Assim sendo, este capítulo procura analisar justamente os estudos urbanos que se dedicaram a compreender a atuação dos incorporadores imobiliários no Brasil e na França, mobilizando essencialmente uma pesquisa bibliográfica e documental. Se durante os anos 1970 era a teoria da sociologia urbana francesa que influenciava as pesquisas brasileiras, após 2010, são os debates sobre a cidade neoliberal, as mudanças no setor imobiliário (relacionadas à discussão da financeirização) e as relações com a política habitacional que alimentam as pesquisas sobre os agentes tradicionais da produção urbana, simultaneamente no Brasil e na França. Essas duas ondas de estudos são apresentadas nos dois primeiros itens do capítulo, com ênfase nas mútuas influências entre autores brasileiros e franceses.

O debate sobre o lado da oferta ou da produção do espaço construído (na literatura, conhecida pelo termo em inglês como *supply-side accounts*) identifica a expansão da atuação de grandes incorporadores imobiliários em diversos países. Novamente, nos casos da França e do Brasil, apesar de suas enormes diferenças econômicas, políticas e sociais, ambos apresentaram tanto uma grande vitalidade do setor da incorporação imobiliária, principalmente voltada ao setor residencial, quanto políticas que favoreceram a construção de habitação social por incorporadores privados, desde os anos

2000. No Brasil, o programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) é exemplar nessa articulação entre financiamento público e incentivo à cadeia da construção civil e ao setor imobiliário. Na França, a adaptação de um dispositivo antigo, o procedimento de “venda em estado futuro de aquisição” (*vente en état futur d’achèvement* – VEFA) permitiu o aumento da construção de habitação social por incorporadores privados, antes restrita às agências públicas e semipúblicas de habitação. No terceiro e último item deste capítulo, é discutido, então, o surgimento de um perfil-tipo de incorporador (grandes grupos de capital aberto na Bolsa de Valores, com atuação nacional e até internacional), num olhar transversal franco-brasileiro, à luz do debate sobre financeirização de firmas não financeiras, e que oferece novas perspectivas de pesquisas.

O argumento principal aqui exposto é de que a sociologia urbana francesa foi fundamental para uma perspectiva crítica sobre a produção de uma mercadoria específica (as edificações do espaço urbano que precisam ser imobilizadas no solo) e que requisitava, portanto, a articulação entre agentes ligados ao setor imobiliário (incorporadores) e ao mercado fundiário (proprietários). Além desses agentes, essa abordagem identificava o sistema financeiro (Estado, bancos, investidores e outras instituições financeiras) que aportava capital à produção imobiliária. Entretanto, ao particularizar o capital imobiliário (*capital de promotion*), que se distinguia *grasso modo* do capital produtivo e do capital financeiro, a ênfase foi dada na circulação desse capital dentro do ciclo da própria incorporação – e não ao modo como incorporadores se relacionavam com tais agentes financeiros. Somente após o aumento da reintermediação financeira e da entrada de investidores institucionais nos circuitos de produção e de consumo do espaço urbano, é que a relação entre profissionais ligados tanto ao setor imobiliário (não apenas incorporadores, mas também consultores, planejadores urbanos etc.) quanto ao financeiro (além dos investidores, os gestores de fundos financeiros) foi priorizada por alguns estudos sobre a

financeirização do espaço urbano. Em estudo anterior, nós identificamos, por exemplo, a presença de práticas relacionadas à incorporação e ao financeiro por meio da utilização de cálculos financeiros (e não apenas contábeis) na origem da promoção imobiliária na França (BARDET; COULONDRE; SHIMBO, 2020, no prelo). Sanfelici e Halbert (2016) desvelaram a construção de convenções entre as comunidades profissionais do setor imobiliário e do mercado de capitais para fomentar os ciclos de crescimento da produção no Brasil. Dessa forma, a separação entre os capitais imobiliário e financeiro se mostra insuficiente para pensar as antigas imbricações entre finanças e produção do espaço urbano reforçadas regularmente e que foram exacerbadas contemporaneamente.

A INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA SOB O PRISMA DA TEORIA MARXISTA: A PRIMEIRA ONDA DE ESTUDOS (1970-80)

Na França, a primeira onda de estudos constituiu o olhar sociológico original sobre os atores da incorporação imobiliária no cruzamento entre os trabalhos de economistas (LEROUX-DHUYS, 1975; GRANELLE, 1970; LIPIETZ, 1974) e de sociólogos (CASTELLS, 1972; CASTELLS; GODARD; BALANOWSKI, 1974; TOPALOV, 1974), todos de inspiração marxista. Esses trabalhos seguiram a fundação da escola francesa de sociologia, na qual um dos herdeiros de Émile Durkheim, Maurice Halbwachs, se engajou na leitura sociológica do fato urbano, procurando identificar as regularidades propriamente sociais das decisões relacionadas às expropriações e à formação dos preços fundiários em Paris (AMIOT, 1986). No Brasil, são os primeiros estudos sobre a produção capitalista do espaço urbano e seus agentes (MARICATO, 1979; BOLAFFI, 1975) e sobre a incorporação imobiliária (SALGADO, 1984; RIBEIRO, 1996) que fizeram alusão direta aos debates abertos na França.

A sociologia urbana francesa e a teoria da renda fundiária

Na França, o interesse acadêmico sobre os agentes privados da produção urbana remonta a estudos antigos. Os trabalhos de Maurice Halbwachs (1908 [2002]) sobre a “hausmannização” de Paris propõem, por exemplo, uma das primeiras reflexões sobre os “especuladores” em busca de uma “renda fundiária urbana”. Herdeiro da primeira fase de Durkheim, Halbwachs (1908 [2002]) procura demonstrar que a especulação constitui uma resposta “normal”, no sentido da ciência estatística da probabilidade, à pressão demográfica e atribui um papel mais positivo aos especuladores, enquanto facilitadores dessa pressão (AMIOT, 1986).

Entretanto, o interesse acadêmico pela incorporação imobiliária enquanto tal remonta aos anos 1970 e ao desenvolvimento de uma sociologia urbana de caráter marxista. Nessa tendência de pesquisas, Christian Topalov (1974; 1984) propôs uma teoria social da incorporação imobiliária, procurando introduzir o ganho fundiário na teoria do valor. Ele parte da constatação de que o capital é abundante nas sociedades capitalistas, mas que a raridade dos recursos fundiários freia sua implantação nas cidades. Isto porque a classe que detém os capitais está distante daquela que detém o solo. Os incorporadores imobiliários são, portanto, os agentes econômicos que se encarregam de preencher a distância que a estrutura social produz entre a terra e o dinheiro.

O incorporador inicia um projeto imobiliário utilizando o dinheiro confiado a ele por um portador de fundos financeiros. Ele compra os terrenos, realiza as construções e vende o conjunto a um preço superior aos custos, de modo a garantir uma mais-valia ao capital utilizado. A questão agora é saber: como o incorporador consegue gerar essa mais-valia? Para Topalov (1974), a resposta se dá pelo estudo sobre os modos de cálculo do incorporador. Ele constata, então, que o incorporador raciocina segundo um cálculo invertido (*compte à rebours*, em francês). O incorporador começa por estimar

o preço de venda de suas edificações. Em seguida, ele retira desse preço os custos de construção e a margem que este deve atender para gerar uma mais-valia suficiente ao capital. Finalmente, a quantidade restante é destinada à compra de terrenos. Dessa forma, por meio da submissão dos preços fundiários aos valores imobiliários (ou seja, submetendo o proprietário fundiário ao capitalista industrial), o incorporador pode gerar uma mais-valia e rentabilizar o capital inicial.

Topalov (1974) analisa, portanto, as operações do sistema da incorporação imobiliária à jusante do sistema de financiamento imobiliário cuja função era a “gestão do capital imobiliário em circulação”. Esse quadro analítico marxista engendrou, entretanto, a separação entre o “capital imobiliário” e o “capital financeiro”. As lógicas políticas e sociais presentes à montante da produção imobiliária, ou seja, entre os fornecedores de financiamento ligados ao mercado financeiro (bancos e outras instituições financeiras) e os incorporadores, não foram enfatizados – muito embora tenha sido dada grande importância ao financiamento público, especialmente para a habitação social. Apenas um estudo da sociologia urbana analisou, mais detidamente, a presença de grupos financeiros (notadamente os bancos) na formação de algumas incorporadoras na França – por exemplo, um dos maiores incorporadores nos anos 1970 na França, *Immobilier Construction de Paris* (ICP), era filial de um grupo bancário (COMBES; LATAPIE, 1973).

Se essas proposições não contribuíram, por um lado, para perscrutar os vínculos entre finanças e imobiliário, por outro, abriram uma fecunda via para um conjunto de estudos sobre a articulação entre o fundiário e o imobiliário. Diversas pesquisas discutiram o modelo de Topalov e mostram que, em zonas urbanas densas, os proprietários fundiários são conscientes do preços de seus terrenos. Eles se engajam com os incorporadores numa luta pela partilha do valor (LIPIETZ, 1974; LEROUX-DHUYS, 1975). Frequentemente, os incorporadores adquirem os lotes somente depois que operações de alto custo visando a tornar o terreno edificável (infraestrutura, despoluição etc.) tivessem

sido realizadas por uma sociedade de ordenamento urbano (*société d'aménagement*). O preço fundiário não é, portanto, inteiramente negociável, na medida em que apresenta um custo mínimo de produção (VILMIN, 1991).

Os argumentos desse debate sobre a articulação entre o fundiário e o imobiliário foram sintetizados numa obra que constituiu o ponto culminante da primeira onda de estudos sobre a incorporação imobiliária na França (GRANELLE; VILMIN, 1993). Em seguida, com a contestação crescente do pensamento marxista na França, os incorporadores imobiliários deixam de ser gradativamente objetos de atenção na dinâmica francesa de pesquisa. Um período de desinteresse pela questão dos incorporadores é iniciado e durará uma década.

A influência de Topalov no Brasil

Atravessando o Atlântico, a sociologia urbana francesa, notadamente os trabalhos de Christian Topalov, Jean Lojkine, Manuel Castells e Edmond Preteceille, foi largamente difundida na América Latina a partir dos anos 1970. Essa perspectiva renovou o olhar sobre os problemas urbanos ao introduzir a concepção do “espaço produzido socialmente” (significando o abandono da noção da autonomia do espaço urbano perante a sua produção); ao politiza-los, insistindo nas contradições que decorrem da relação entre Estado e classes sociais; e ao ampliar a análise a uma gama mais ampla de agentes que intervêm na cena urbana (VALLADARES; COELHO, 1996).

No Brasil, houve uma produção bastante intensa sobre a incorporação imobiliária no início dos anos 1980 influenciada pelo trabalho de Topalov (1974), sob duas abordagens principais: a articulação entre renda fundiária e imobiliária e a tipologia sobre os incorporadores imobiliários.

No Rio de Janeiro, como exemplo da primeira abordagem, há os estudos de Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro desenvolvidos naquela década e que culminaram na sua tese de doutorado defendida

em 1991. A tese em Arquitetura e Urbanismo de Ribeiro¹ abordou desde as transformações do parque imobiliário no Rio de Janeiro após 1870, passando pela emergência da incorporação nos anos 1940, até a consolidação do setor entre 1960 e 80. O argumento central era de que os preços fundiários se tratavam de reflexos da disputa entre diferentes agentes capitalistas em busca dos ganhos extraordinários obtidos nos investimentos na cidade a partir de uma abordagem macroscópica dessas relações sociais. Além de Topalov, a concepção sobre renda fundiária urbana de Miguel Dechervois e Bruno Théret (1979) e a influência dos fatores do mercado fundiário e da localização de bens apresentados por Jean-Jacques Granelle (1970) foram igualmente mobilizados por Ribeiro (1996). Ainda no Rio de Janeiro, o geógrafo Roberto Schmit de Almeida (1982) analisou o papel dos “agentes modeladores do espaço urbano” (ou seja, os incorporadores) e a produção imobiliária no município, adicionando os trabalhos orientados por Alain Durand-Lasserve do *Centre d'Études de Géographie Tropicale* aos sociólogos franceses já mencionados – sobretudo, Topalov. Completa essa tendência o estudo de Furlanetto, Cruz e Almeida (1987) sobre a produção imobiliária e o processo de heterogeneização espacial na periferia do Rio de Janeiro.

Sobre a incorporação imobiliária em São Paulo, como exemplo da segunda abordagem, a tese de doutorado de Ivone Salgado (1984) realizada no *Institute d'Urbanisme* de Paris, sob a orientação de Hélène Lamiqc e acompanhada por Henri Coing, se apropria do conceito de Topalov sobre o capital imobiliário (*capital de promotion*) e realiza uma tipologia dos incorporadores imobiliários na cidade entre 1977 e 1982. Essa obra é, talvez, a mais próxima do quadro analítico e metodológico proposto por Topalov, com uma descrição bastante detalhada sobre as práticas dos incorporadores, utilizando uma base de dados de

1. Vale destacar que, além da influência intelectual, Queiroz realizou estágio de pesquisa de três meses junto a Topalov no *Centre de Sociologie Urbaine*. A tese foi iniciada nos anos 1980, mas foi defendida apenas em 1991 e publicada em livro em 1996 (RIBEIRO, 1996).

lançamentos comerciais e residenciais (e que foi amplamente utilizada nos anos 2000 pelos pesquisadores interessados no setor imobiliário) e entrevistas qualitativas realizadas com os diretores das empresas. A conclusão de Salgado (1984) é de que as estratégias fundiárias dos incorporadores são condição essencial para o investimento do capital imobiliário em busca da apropriação de diferentes tipos de sobrelucros. No caso de São Paulo, os incorporadores atuaram junto ao poder público na elaboração de legislação urbana que favorecia a alteração de zoneamento e o melhor aproveitamento de terrenos, bem como a localização de melhorias urbanas, e utilizaram diversos mecanismos para promover suas reservas fundiárias. Em termos nacionais, a reforma financeira de 1964 (com a criação do Sistema Financeiro da Habitação, SFH), que constituiu os fundos de recursos para a habitação provenientes de uma poupança interna (voluntária via Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE e obrigatória, no caso do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS), marcou a natureza do capital imobiliário que se desenvolveu depois, independentemente de capitais estrangeiros – o que era singular entre os setores da economia brasileira (SALGADO, 1984).

Uma outra tendência no debate sobre São Paulo parte da concepção sobre os agentes da produção do espaço urbano, seguindo igualmente a matriz da sociologia urbana francesa, mas com enfoque na construção e no processo de trabalho no canteiro de obras. Essa tendência também conta com a influência da *Bartlett International Summer School*, numa perspectiva marxista, como é o caso dos trabalhos de Ermínia Maricato, Paulo Cesar Xavier Pereira, Jorge Oseki e Ivonne Mautner (MARICATO, 1979).

No final dos anos 1980, a sociologia urbana francesa foi duramente criticada pelos pesquisadores latino-americanos. Seu modelo “mecânico” não permitia a apreensão das particularidades da América Latina e, ao mesmo tempo, a importância que atribuía ao Estado como uma unidade monolítica não considerava a diferenciação interna do aparelho público (VALLADARES; COELHO, 1996).

Em particular, o pesquisador brasileiro Pedro Abramo (1987) endereça uma crítica direta ao estudo de Topalov. Do ponto de vista teórico, ele aponta o limite da sua adoção da teoria do valor unicamente enquanto uma teoria de gravitação de preços (portanto, estática, como trata o pensamento neoclássico), e não como uma teoria da valorização. Do ponto de vista empírico, qualifica a análise de Topalov como superficial. Abramo (1987) reivindica, assim, a adoção da teoria econômica a fim de se apreender a complexidade do cálculo econômico do agente capitalista e uma compreensão mais completa da atividade imobiliária. Os trabalhos posteriores de Abramo (1989; 1994), inclusive sua tese de doutorado em economia defendida em 1994 na *École des hautes études en sciences sociales* (Paris) sob a orientação de Ignacy Sachs, trazem a noção econômica de “ciclo de vida” na dinâmica imobiliária, que se soma à ideia de lucro composto (que já estava presente em Topalov). Embora a influência francesa persista, a partir desse momento, são os economistas que passam a exercer maior influência nos estudos sobre a incorporação imobiliária.

Contudo, Earp e Fridman (1992) criticam essas abordagens muito “economicistas”, como essa de Abramo, sobre teoria da renda fundiária e o funcionamento do mercado imobiliário, e colocam a necessidade de se pensar os construtores e os consumidores como agentes sociais cujos comportamentos também são determinados pela cultura, e não simplesmente pelo simples cálculo econômico. Os autores se utilizam da hipótese de que, para além dos fatores relacionados à rentabilidade, há a importância do comportamento mimético, em que o agente social age em grande parte por imitação de seus pares. A influência, mais uma vez, é francesa e advinda da teoria econômica de Aglietta e Orléan (1982). Entretanto, essa proposição resta como uma agenda de pesquisa e ganham relevância os estudos sobre as estratégias de localização de empreendimentos imobiliários e as configurações socioespaciais resultantes que, por sua vez, vão remeter à noção de segregação urbana.

Assim como na França, os estudos brasileiros deixaram de enfatizar a incorporação imobiliária. Pouco tempo depois de seu correlato francês (GRANELLE; VILMIN, 1993), consolidou-se um importante estado da arte sobre o tema no Brasil, enfatizando a construção da habitação e a introdução de inovações tecnológicas (FARAH, 1996).

A INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA NO CENTRO DO DEBATE SOBRE A CIDADE NEOLIBERAL E FINANCEIRIZADA: A SEGUNDA ONDA DE ESTUDOS (2010-2018)

Um renascimento das pesquisas sobre incorporação imobiliária se desenvolve depois de 2010, configurando a segunda onda de trabalhos, desta vez, de maneira concomitante nas cenas acadêmicas francesa (GIMAT; MATTHIEU; POLLARD, 2016; CITRON, 2017; COULONDRE, 2017; JOURDHEUIL, 2017; MAURICE, 2017; POLLARD, 2011; 2018) e brasileira (FIX, 2011; SHIMBO, 2012; SANFELICI, 2013; HOYLER, 2014; RUFINO, 2016; MIOTO; PENHA, 2019; SHIMBO, 2019). As dinâmicas aparecem agora mais autônomas, mas com observações e análises muito convergentes sobre as alterações no setor imobiliário, em geral, e na incorporação, em particular.

No território francês, a renovação da literatura sobre os incorporadores ocorre em duas dinâmicas distintas de pesquisa. A primeira é impulsionada pelos trabalhos da ciência política sobre a cidade neoliberal (LE GALÈS, 1995; LORRAIN, 2002; 2011; PINSON, 2009; PINSON; MOREL-JOURNAL, 2017) e a segunda estabelece laços com estudos de geógrafos e de economistas urbanos sobre a financeirização das cidades (BARAUD-SERFATY, 2008; NAPPI-CHOULET, 2013). Uma parte desses estudos não trata os incorporadores como objeto primordial de análise, mas como atores largamente impactados pela entrada de investidores institucionais no

setor imobiliário e, conseqüentemente, pela constituição de novos circuitos financeiros (GUIRONNET; ATTUYER; HALBERT, 2016; GUIRONNET, 2016). Outra parte coloca os incorporadores em evidência, procurando compreender a permanência de lógicas tradicionais mesmo nesse contexto financeirizado (COULONDRE, 2017). O aumento da participação dos incorporadores privados na produção da habitação social será também objeto de inúmeras análises (JOURDHEUIL, 2017; POLLARD, 2018).

No Brasil, o forte aumento das atividades imobiliárias devido à abertura de capital de grandes construtoras e incorporadoras e ao programa habitacional que dinamizou o setor (PMCMV) mobilizou um rico debate. De um lado, foram realizadas pesquisas na área de geografia e, também, de economia sobre a aproximação entre setor imobiliário e finanças, enfatizando a circulação de capitais e os efeitos territoriais da promoção imobiliária (BOTELHO, 2007; PAIVA, 2007; VOLOCHKO, 2007; WISSENBACH, 2008; FIX, 2011; SANFELICI, 2013). De outro, a construção em escala da habitação e as estratégias das grandes incorporadoras e construtoras observadas desde o canteiro de obras fomentaram algumas pesquisas no campo da arquitetura (MOURA, 2011; SHIMBO, 2012; BARAVELLI, 2017). Além disso, as questões sobre a financeirização da produção urbana (ROLNIK, 2015) e da política de habitação (ROYER, 2014) passaram a ser cada vez mais objetos de discussão e abordaram, secundariamente, o papel dos incorporadores imobiliários nessas transformações.

Os estudos franceses

No final dos anos 2000, após a crise do *subprime*, a questão do capitalismo urbano foi novamente colocada no centro das pesquisas francesas. Diversos trabalhos de economistas apontaram a importância de algumas inovações financeiras (como os créditos hipotecários) e seus impactos sobre a crise econômica que assolou os países ocidentais (BOYER, 2009). Outros estudos se voltaram, mais particularmente, às

transformações do setor imobiliário durante esse período, descrevendo a entrada de novos atores financeiros (fundos de investimento, agências de notação etc.) que, por sua vez, criaram “portfólios” associando imóveis situados em diferentes lugares do planeta (NAPPI-CHOULET, 2009; BOISNIER, 2015).

Nesse contexto, um programa de pesquisa sobre a financeirização da cidade² se desenvolve na França (GUIRONNET; HALBERT, 2014). Os pesquisadores retomam o debate lançado pelo geógrafo David Harvey (1982; 1985), um dos primeiros a destacar o papel central do sistema bancário nos processos de urbanização, e se dedicam ao modo como os atores urbanos se submetem às exigências financeiras e como eles consideram o “ambiente construído como um ativo financeiro”. Procuram, portanto, questionar as práticas concretas dos atores das finanças e a maneira como eles influenciam o desenvolvimento dos projetos urbanos (HALBERT; ATTUYER, 2016).

Contrariamente à primeira onda de trabalhos, em que a ênfase era colocada nos produtores, o enfoque é agora nos destinatários (ou os consumidores) da produção urbana. Por meio de diversos estudos de caso, os pesquisadores demonstram que os investidores que compram as edificações impõem, à montante dessa produção, seus critérios de valorização financeira. As exigências de rentabilidade e de liquidez impostas pelos fundos de investimento financeiro

2. Segundo Van der Zwan (2014), verifica-se uma produção acadêmica nas ciências sociais sobre a financeirização da economia e das sociedades bastante extensa e que pode ser organizada em três escolas de pensamento: a primeira, que considera a financeirização um regime de acumulação capitalista; a segunda, como a difusão das práticas seguindo o *shareholder value* (valor do acionista) e instrumentos financeiros; e a terceira, relacionada à financeirização do cotidiano, com o aumento do endividamento das famílias. Especificamente, nos estudos urbanos, a “financeirização da cidade” se caracteriza por três mudanças principais: a separação das funções de proprietário-investidor e locatário-ocupante e o novo papel dos incorporadores; a intermediação financeira e a transformação da cidade em ativo financeiro; e a hierarquização urbana e a internacionalização dos mercados do espaço construído (THEURILLAT, 2011).

e fundos de investimento imobiliário (*foncières*) orientam as características dos edifícios em relação à localização, à arquitetura e à seleção de locatários (GUIRONNET; ATTUYER; HALBERT, 2016). Assim como os políticos locais, os incorporadores são, dessa forma, submetidos aos profissionais do investimento financeiro. Eles passam a produzir imóveis que se encaixam nas características de um “ativo financeiro”, ou seja, imóveis que possam ser comercializáveis nos mercados financeiros mundiais, assim como ações ou títulos.

Esse recurso ao capital financeiro para o financiamento da aquisição da propriedade imobiliária acentua a lógica de mercado, a “submissão da cidade à finança” e a concorrência interurbana, podendo ser inscrito na linhagem das reformas institucionais do neoliberalismo, como Harvey (1989) pontua na passagem do gerencialismo para o empreendedorismo urbano. Entretanto, essa imagem da “cidade neoliberal”, que fomentou grande parte do debate anglo-saxão dos anos 2000, é relativizada e, por vezes, contestada por uma literatura francesa mais próxima à ciência política. A partir da noção de “governança urbana”, esses pesquisadores admitem que a gestão das cidades se tornou mais horizontal, integrando tanto atores econômicos quanto políticos (PINSON, 2015). Eles contestam, portanto, a ideia de um apagamento do político diante dos atores e das dinâmicas financeiras. Também por meio de uma abordagem local baseada em estudos de caso, eles mostram que os políticos locais dispõem de recursos para fazer valer seus interesses e suas visões sobre os projetos urbanos (PINSON, 2006). É o que mostra, por exemplo, Julie Pollard (2011) com seu estudo sobre diversos projetos imobiliários na região de Paris.

Diferentemente do que sugere o modelo da cidade neoliberal, a ação pública local nas cidades francesas não pode se resumir à vontade de atrair capitais e de criar um ambiente favorável aos investidores. Coloca-se, então, a questão da adaptabilidade local de um conceito forjado nos casos das cidades anglo-saxãs. Para alguns autores, a utilização da noção de cidade neoliberal para o caso francês reforçaria um “etnocentrismo acadêmico” (PINSON; MOUREL-JOUNEL, 2017).

Nessa perspectiva, os incorporadores imobiliários aparecem menos submetidos aos atores financeiros. Eles são descritos mais como pivôs que tentam encontrar um compromisso entre as lógicas financeiras, políticas e fundiárias (COULONDRE, 2016). O estudo da contabilidade de um promotor identifica que seus interesses não estão necessariamente de acordo com aqueles dos investidores (COULONDRE, 2017). O incorporador negocia com os atores financeiros para capturar uma parte do valor. Em oposição ao modelo da cidade neoliberal, aparece aqui a “cidade negociada”, na qual a produção urbana passa por compromissos locais e temporários entre os diferentes atores da construção da cidade (THEURILLAT; VERA-BUCHEL; CREVOISIER, 2016).

Para além das relações políticas, uma grande estabilidade do lugar dos incorporadores no setor imobiliário é verificada na França ao mesmo tempo em que ocorreram profundas recomposições internas, organizacionais e financeiras dentro dos grupos imobiliários. O setor se torna, desse modo, polarizado entre alguns grandes grupos nacionais de incorporação e numerosas pequenas empresas locais (TROUILLARD, 2014). Para além dessa polarização, um perfil-tipo do grande incorporador se consolida devido tanto às operações de fusão e de aquisição de empresas quanto à alteração de seus acionistas, que apresenta um tamanho médio se comparado a outras firmas urbanas (sobretudo, de infraestrutura), exercendo um papel de interface entre os diversos atores do setor da construção da habitação (POLLARD, 2018).

Os estudos brasileiros

No Brasil, vale destacar que a incorporação imobiliária desempenha um papel importante na formação das principais metrópoles brasileiras, sobretudo por meio do financiamento propiciado pelo SFH (1964-1985). Após a desestruturação desse sistema em meados dos anos 1980, a incorporação perde relevância econômica, e os anos 1990 são marcados por um período em que as próprias empresas se restringem apenas ao público de alta renda ou passam a se responsabilizar

pelo financiamento ao consumo e à produção, ou seja, pelo autofinanciamento (CASTRO, 1999; RUFINO, 2016). De qualquer modo, diferentemente do contexto francês, a promoção imobiliária brasileira apresenta trajetória mais instável em relação à sua institucionalização e profissionalização, e dentro de uma estrutura pulverizada em pequenas e médias empresas comandadas por elites locais.

As alterações nesse cenário ocorrem no final dos anos 1990 a partir da internacionalização do mercado imobiliário brasileiro, mas que, num primeiro momento, ainda era incipiente e restrita *vis-à-vis* a abrangência das políticas de estabilidade monetária, abertura econômica, privatizações e desregulamentações que inseriam o Brasil na mundialização financeira (FIX, 2011). Uma transformação mais profunda só se consolidou no curso da década de 2000, sobretudo a partir de 2005, quando ocorreu o entrelaçamento efetivo dos circuitos de valorização imobiliária com a dinâmica do mercado de capitais (SANFELICI, 2015). É nesse momento quando praticamente todas as grandes empresas imobiliárias passaram a atuar no “segmento econômico” da habitação – ou a habitação social de mercado (SHIMBO, 2012). Segundo Fix (2011), trata-se de uma “invenção político-imobiliária” de vulto e que apresenta um movimento duplo: por um lado, as empresas brasileiras se capitalizaram recorrendo ao mercado de capitais; de outro, o capital financeiro internacional se conectou a um circuito imobiliário antes reservado às elites locais. Mesmo capitalizado, o setor imobiliário enfrentou as barreiras históricas da formação social brasileira e, dentre elas, a desigualdade de renda, parcialmente contornada pela canalização de fundos públicos para o financiamento habitacional dentro do PMCMV.

A esse ciclo de crescimento das atividades imobiliárias no Brasil – a título de exemplo, em 2009, estavam no Brasil 12 das 20 construtoras de capital aberto mais lucrativas da América Latina e dos Estados Unidos (RUFINO, 2016) –, segue um aumento da produção acadêmica sobre a incorporação. Nessa segunda onda de estudos, entretanto, a influência francesa é menos significativa.

No debate sobre financeirização, os estudos brasileiros que seguiram a vertente da economia política tinham em François Chesnais (1998; 2005) uma referência importante, como, por exemplo, nos trabalhos de Fix (2011), Royer (2014) e Rufino (2016). Nessa vertente, Rolnik (2015) aborda a financeirização global da moradia sem recorrer a Chesnais (1998; 2005), mas recuperando alguns estudos franceses sobre incorporadores (POLLARD, 2009) e sobre a habitação social na Europa (VROELANT; TUTIN, 2010). Uma outra referência importante é François Ascher (1995; 2004) com sua concepção sobre “metápoles” e a ideia de “urbanismo *ad hoc*”, que se encaixa perfeitamente nos megaprojetos urbanos e nos megaeventos ocorridos no Brasil nos anos 2000.

O trabalho de Daniel Sanfelici é, talvez, o único que faz uma conexão direta com a literatura francesa recente ao trabalhar e escrever artigo junto a Ludovic Halbert, ampliando e aprofundando a perspectiva sobre o *shareholder value* e as práticas da governança corporativa no mercado imobiliário no Brasil (KLINK; SOUZA, 2017). Sanfelici e Halbert (2016) combinam duas tendências teóricas não usualmente articuladas no debate: por um lado, a economia cultural que trata das narrativas dos profissionais ligados ao mercado financeiro (por exemplo, Froud, Johal e Leaver [2006]); e, por outro, a economia das convenções, trazendo de volta André Orléan (1999), que já havia sido trabalhado por Earp e Fridman (1992) no começo dos anos 1990. Eles concluem que as interações entre as incorporadoras brasileiras e o mercado de capitais são constituídas por narrativas e convenções dentro de duas comunidades profissionais (executivos da incorporação e analistas e intermediários financeiros), e que acabam por alterar as práticas dos incorporadores e, conseqüentemente, as “geografias da provisão de habitação”.

A INTERNACIONALIZAÇÃO E A FINANCEIRIZAÇÃO HOMOGENEIZANDO UM PERFIL-TIPO DE INCORPORADOR IMOBILIÁRIO? A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA DE PESQUISA ENTRE FRANÇA E BRASIL

Além do trabalho de Daniel Sanfelici e Ludovic Halbert (2016), nossa pesquisa documental e empírica sobre os incorporadores imobiliários também permite olhares cruzados entre Brasil e França (SHIMBO, 2019; BARDET; COULONDRE; SHIMBO, 2020, *no prelo*) na perspectiva de se priorizar o lado da provisão do ambiente construído (BALL, 1986) que alimenta os estudos sobre a produção (*supply-side accounts*).

Mesmo sendo muito difícil a análise comparativa, é possível notar o surgimento de um perfil-tipo do grande incorporador comum aos dois países: empresas de capital aberto na Bolsa de Valores com a presença de acionistas internacionais que aproveitam de regulamentação e de mecanismos de financiamento público ou de incentivos fiscais para desenvolvimento de novos nichos de mercado. No caso francês, trata-se claramente da habitação social (GIMAT; MATTHIEU; POLLARD, 2016; JOURDHEUIL, 2017). No caso brasileiro, para além da habitação considerada de “interesse social”, os incorporadores também avançaram na “classe C” ao construir habitação econômica às famílias que apresentam (ou não) acessos aos subsídios públicos, mas que necessariamente acessam o crédito imobiliário, principalmente no PMCMV (SHIMBO, 2012; PEREIRA, 2017).

Além disso, em ambos os países, os incorporadores imobiliários contribuem cada vez mais na produção de unidades residenciais novas. Na França, em 2008, 23,0% das novas habitações foram produzidas por três grandes incorporadores (Nexity, Bouygues e Altarea-Cogedim, todos de capital aberto) passando para 34,0% em 2017³. Na ausência de um indicador nacional, é possível fazer um paralelo com o mercado residencial da

3. Informações obtidas nos relatórios anuais das empresas incorporadoras.

Região Metropolitana de São Paulo: em 2010, quatro grandes incorporadores foram responsáveis por um quarto dos lançamentos residenciais (SANFELICI; HALBERT, 2016).

De modo geral, esses grandes incorporadores são considerados “multiprodutos” na medida em que produzem habitação, escritório, comércio, hotéis e projetos urbanos. Esse tipo de ator não se limita ao caso francês ou brasileiro. Por exemplo, nos Estados Unidos, são as empresas maiores e mais conhecidas, com um portfólio diversificado, uma cobertura internacional e, em alguns casos, de capital aberto na Bolsa de Valores. Elas são integradas verticalmente e operacionalizam empréstimos financeiros, aquisições de terrenos, avaliações imobiliárias, construção e gestão de edificações (WEBER, 2015).

O recurso aos fundos de *private equity* e à Bolsa de Valores (via Oferta Pública de Ações, OPA) para impulsionar o crescimento da produção imobiliária é recorrente nos países do assim considerado Sul-Global, onde a influência da securitização de hipotecas ainda é restrita (ROUANET; HALBERT, 2016; SANFELICI; HALBERT, 2016).

Em termos mais gerais, uma parte crescente da literatura internacional observa uma “financeirização de firmas não financeiras” diante da presença acentuada de instituições financeiras ora como acionistas de empresas de incorporação imobiliária, ora quando uma instituição financeira (principalmente, bancos) cria uma filial imobiliária (ou quando um incorporador é comprado por uma sociedade financeira). Simultaneamente, o aumento de empresas não financeiras que exercem paralelamente atividades financeiras conduzem um processo de “financeirização dentro de empresas não financeiras” (AALBERS, 2016). A ideia norteadora é identificar se o capital investido na produção pode ser considerado um “capital financeiro” ou não para inclui-lo no processo de financeirização (KRIPPNER, 2005).

Neste sentido, no caso da incorporação, as empresas cotadas na Bolsa de Valores podem ser consideradas “financeirizadas” tendo em vista que os ganhos esperados não são apenas relacionados aos lucros gerados pelas atividades produtivas e

que uma grande parte dos ativos comercializados no mercado de capitais está nas mãos de investidores institucionais. No caso da Bélgica, os incorporadores de capital aberto são considerados atores intermediários na produção de habitação em Bruxelas e estabelecem a ligação com investidores do mundo inteiro na medida em que as bolsas nacionais e regionais são interconectadas (ROMAINVILLE, 2017).

Para além dessa literatura que procura perscrutar o tipo de capital e a participação de investidores internacionais na produção de habitação, ganham destaque, também, as análises que priorizam as mudanças nas práticas dos atores e a difusão de narrativas e convenções (ORLÉAN, 1999; FROUD; JOHAL; LEAVER, 2006) difundidas entre profissionais de ambos os setores, imobiliário e financeiro, e aquelas que seguem a perspectiva sociológica da colonização de instituições públicas e privadas por instrumentos financeiros (CHIAPELLO, 2015; BOUSSARD, 2017).

Como exemplo da primeira, no Brasil, a parceria entre atores financeiros e incorporadores tiveram efeitos transformadores na indústria de incorporação entre 2005 e 2011. O acesso ao capital financeiro, por meio de fundos e de OPAs, permitiu a “horizontalização” entre empresas de incorporação (por meio de aquisições e parcerias no setor) e a concentração de capital em grandes incorporadores, sustentando, também, a concentração da atividade imobiliária em áreas metropolitanas. Somado a isso, ele alterou a governança e a organização dos negócios dos incorporadores, estabelecendo uma clara distinção entre proprietários e gerentes e uma busca por gestores com carreiras profissionais em outros setores (principalmente, financeiro) – ou seja, por uma governança qualificada na incorporação. E, por fim, permitiu a “industrialização” dos modelos de negócios de incorporadores, com tecnologias de gestão de projetos, tecnologia de informação para melhorar a troca de informação e fortalecer controle de custos no processo de construção (SANFELICI; HALBERT, 2016).

Em relação à segunda abordagem, na França, a origem da incorporação imobiliária esteve ligada a grupos bancários e, por isso, os diretores das incorporadoras já utilizavam cálculos financeiros

para calcular as taxas internas de retorno das suas operações, e não apenas o “cálculo invertido” para definir o preço a ser pago pelo terreno. Essa “financeirização original” dos incorporadores explica, portanto, a subsequente estabilidade nas suas práticas profissionais, por mais de cinquenta anos, mesmo com as alterações causadas pela chegada em massa de investidores institucionais no mercado imobiliário. Ou seja, os executivos das incorporadoras atuavam como “nativos financeiros” e operavam facilmente com seu entorno financeirizado. Entretanto, essa familiaridade com cálculos financeiros não se difundiu para níveis imediatamente abaixo da estrutura corporativa das empresas, entre os diretores regionais. Esses últimos se voltam exclusivamente ao contexto local, e seus conhecimentos e contatos com o mercado fundiário e com a administração municipal se mostram fundamentais para o sucesso das atividades imobiliárias. O fato de o nível operacional não ser totalmente colonizado por instrumentos financeiros indica que os incorporadores não se tornaram simples intermediários para atores internacionais que procuram investir no mercado imobiliário e que preservam um relativo grau de autonomia local na governança urbana. As práticas dos incorporadores conectam, portanto, diferentes esferas sociais e devem combinar diversas formas de racionalidades, sejam elas industriais, sejam comerciais, fundiárias e financeiras (BARDET; COULONDRE; SHIMBO, 2020, *no prelo*).

Essas duas perspectivas apontam para o restabelecimento do diálogo entre Brasil e França e para a consolidação de uma agenda de pesquisa em ambos os países. No Brasil, um estudo histórico mais sistemático sobre os vínculos entre bancos (ou outras instituições financeiras) e incorporadores desde a origem da atividade de incorporação, passando pela consolidação do setor (depois da criação do SFH, em 1964), até os dias atuais, ainda resta por ser feito. Assim como na França, uma análise sociológica sobre como a articulação entre grupos imobiliários e mercados de capitais foi construída, procurando identificar o processo de constituição desse perfil-tipo de grande grupo de capital aberto, com multiprodutos, e as narrativas e convenções em torno dele, também merece ser aprofundada.

REFERÊNCIAS

AALBERS, M. B. (2016). *The financialization of housing: A political economy approach*. Londres: Routledge.

ABRAMO, P. (1987). Algumas notas sobre Topalov. *Cadernos PUR/UF RJ*, ano II, n. 1, pp. 95-106.

ABRAMO, P. (1989). A dinâmica imobiliária: elementos para o entendimento da espacialidade urbana. *Cadernos IPPUR/UF RJ*, ano III, 45, p. 47-70.

ABRAMO, P. (1994). *Le marché, l'ordre-désordre et la coordination spatiale: l'incertitude et la convention urbaines*. Tese (Doutorado em Economia) – Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, EHESS, Paris.

AGLIETTA, M.; ORLÉAN, A. (1982). *La violence de la monnaie*. Paris: PUF.

ALMEIDA, R. S. (1982). Aspectos espaciais da ação recente dos incorporadores imobiliários no município do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Geografia*, v. 44, n. 2, pp. 297-316.

AMIOT, M. (1986). *Contre l'Etat, les sociologues. Eléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France (1900-1980)*. Paris: Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.

ASCHER, F. (1995). *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris: Éditions Odile Jacob.

ASCHER, F. (2004). *Les nouveaux principes de l'urbanisme*. Avignon: L'Aube.

BALL, M. (1986). Housing analysis: time for a theoretical refocus? *Housing Studies*, 3, p. 147-164.

BARAUD-SERFATY I. (2008). Capitales et capitaux. Vers la ville financiarisée? *Le Débat*, 148, p. 96-105.

BARAVELLI, J. E. (2014). *Trabalho e tecnologia no programa MCMV*. São Paulo: Annablume, 2014.

BARDET, F.; COULONDRE, A.; SHIMBO, L. (2020). Financial natives: French real estate developers at work. *Competition & Change*, (no prelo).

BOISNIER, C. (2015). *Les sociétés foncières: entre finance et ville durable*. Paris: L'Harmattan (Questions contemporaines).

BOLAFFI, G. (1975). Habitação e Urbanismo: O problema e o falso problema. *Ensaio de Opinião*, 2, 1, pp. 73-83.

BOTELHO, A. (2007). *O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário*. São Paulo: Annablume/Fapesp.

BOUSSARD, V. (2017). *Financialization at Work*. Londres: Routledge.

BOYER, R. (2009). Feu le régime d'accumulation tiré par la finance. La crise des subprimes en perspective historique. *Revue de la régulation*, 5, p. 2-37.

CASTELLS, M. (1972). *La question urbaine*. Paris: François Maspero.

CASTELLS, M.; GODARD, F.; BALANOWSKI, V. (1974). *Monopolville: analyse des rapports entre l'entreprise l'état et l'urbain*. Paris: Mouton.

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

- CHESNAIS, F. (1998). A mundialização financeira. São Paulo: Xamã.
- CHESNAIS, F. (org.). (2005). A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências. São Paulo: Boitempo.
- CHIAPPELLO, E. (2015). Financialisation of Valuation. *Human Studies*, v. 38, n. 1, p. 13-35.
- CITRON, P. (2017). Produire la ville grâce aux opérateurs immobiliers : quel modèle pour l'aménagement privé en zone dense? *Métropoles*, 20.
- COMBES, D.; LATAPIE, E. (1973). L'intervention des groupes financiers français dans l'immobilier. Rapport. Paris: Centre de sociologie urbaine.
- COULONDRE, A. (2016). Le centre commercial comme levier des politiques urbaines d'attractivité. *Espaces et sociétés*, 164-165, p. 211-225.
- COULONDRE, A. (2017). La création de profit par les promoteurs immobiliers. *Revue française de sociologie*, v. 58, n. 1, p. 41-69.
- DECHERVOIS, M.; THÉRET, B. (1979). Contribution à l'étude de la rente foncière urbaine. Paris: Mouton.
- EARP, F. S., FRIDMAN, F. (1992). Tópicos de reflexão para uma pesquisa sobre o mercado imobiliário. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, ano VI, 1, pp. 23-29.
- FARAH, M. F. S. (1996). Processo de trabalho na construção habitacional: tradição e mudança. São Paulo: Annablume/Fapesp.
- FIX, M. (2011). Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Tese de Doutorado - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- FROUD, J.; JOHAL, S.; LEAVER, A. et al. (2006). Financialization and Strategy: Narrative and Numbers. Londres: Routledge.
- FURLANETTO, D. A.; CRUZ, J. M.; ALMEIDA, R. S. (1987). Promoção imobiliária e espaço residencial da classe média na periferia metropolitana do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Geografia*, v. 49, n. 2, pp. 27-55.
- GIMAT, M.; POLLARD, J. (2016). Un tournant discret: la production de logements sociaux par les promoteurs immobiliers, *Géographie Économie Société*, v. 18, n. 2, p. 257-282.
- GRANELLE, J.-J.; VILMIN, T. (1993). L'articulation du foncier et de l'immobilier. Paris: Association pour le développement et la diffusion des études foncières.
- GRANELLE, J.-J. (1970). Espace urbain et prix du sol. Paris: Sirey.
- GUIRONNET, A. (2016). Une financiarisation si discrète? La circulation des standards de la filière d'investissement en immobilier tertiaire dans les politiques de développement urbain du Grand Lyon. *Métropoles*, 19.
- GUIRONNET, A.; ATTUYER, K.; HALBERT L. (2016). Building cities on financial assets: The financialisation of property markets and its implications for city governments in the Paris city-region. *Urban Studies*, 53, 7, p. 1442-1464.
- GUIRONNET, A.; HALBERT, L. (2014). The financialization of urban development projects : concepts, processes, and implications. Document de travail du LATTs-Working Paper, n.14-04.
- HALBERT, L.; ATTUYER, K. (2016). Introduction: The financialisation of urban production: Conditions, mediations and transformations. *Urban Studies*, v. 53, n. 7, p. 1347-1361.

HALBWACHS, M. (2002). Les politiques foncières des municipalités. Paris: Edition électronique de l'uqac (1908), p. 1-19.

HARVEY, D. ([2006] 1982). The limits to capital. Londres, New York: Verso.

HARVEY, D. (1985). The urbanization of capital. Oxford: Blackwell Publishers.

HARVEY, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism : the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, 71, 1, p. 3-17.

HOYLER, T. (2014). Incorporação imobiliária e intermediação de interesses em São Paulo. Dissertação – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

JOURDHEUIL, A.-L. (2017). Le Logement social produit par les promoteurs immobiliers privés, l'émergence d'une coopération déséquilibrée entre bailleurs sociaux et promoteurs. *Métropoles*, 20.

KLINK, J.; SOUZA, M. B. (2017). Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 379-406.

KRIPPNER, G. R. (2005). The financialization of the American economy. *Socio-Economic Review*, v. 3, n. 2, p. 173-208.

LE GALÈS, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, v. 45, n. 1, p. 57-95.

LEROUX-DHUYS, J.-F. (1975). Les promoteurs. Paris: Seuil.

LIPIETZ, A. (1974). Le tribut foncier urbain. Paris: François Maspero.

LORRAIN, D. (2002). Capitalismes urbains: la montée des firmes d'infrastructures. Introduction au n° 50. *Revue Entreprises et histoire*, Les grands groupes et la ville, p. 5-31, sept. /nov.

LORRAIN, D. (2011). La main discrète. La finance globale dans la ville. *Revue française de science politique*, v. 61, n. 6, p. 1097-1122.

MARICATO, E. (org.). (1979). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial. São Paulo: Alfa Omega.

MAURICE, R. (2017). L'inversion des rôles ? Aménageurs, promoteurs immobiliers et pouvoirs publics dans la régulation des ZAC du Grand Lyon. *Métropoles*, 20.

MIOTO, B. T.; PENHA, C. A. P. (2019). Crise econômica e o setor imobiliário no Brasil: um olhar a partir da dinâmica das maiores empresas de capital aberto (Cyrela, PDC, Gafisa e MRV). In: SHIMBO, L.; RUFINO, B. (orgs.). Financeirização e estudos urbanos na América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital, pp. 29-59.

MOURA, A. D. (2011). Novas soluções, velhas contradições: a dinâmica cíclica da industrialização em sua forma canteiro. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

NAPPI-CHOLET, I. (2009). Les mutations de l'immobilier: de la finance au développement durable. Paris: Autrement.

NAPPI-CHOLET, I. (2013). La financiarisation du marché immobilier français: de la crise des années 1990 à la crise des subprimes de 2008. *Revue d'économie financière*, 2, p. 189-206.

ORLÉAN, A. (1999). *Le pouvoir de la finance*. Paris: Odile Jacob.

PAIVA, C. C. de. (2007). A diáspora do capital imobiliário, sua dinâmica de valorização e a cidade no capitalismo contemporâneo: a irracionalidade em processo. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas.

PEREIRA, A. L. dos S. (2017). Financialization of Housing in Brazil: New Frontiers. *International Journal of Urban and Regional Research*, Wiley Blackwell, v. 41, n. 4, p. 604-622.

PINSON, G.; MOREL JOURNAL, C. (2017). *Debating the Neoliberal City*. Londres: Routledge.

PINSON, G. (2006). Projets de ville et gouvernance urbaine : Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes. *Revue française de science politique*, v. 56, n. 4, p. 619-651.

PINSON, G. (2009). *Gouverner la ville par projet: urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris: Presses de Sciences Po.

PINSON, G. (2015). Gouvernance et sociologie de l'action organisée. Action publique, coordination et théorie de l'État. *L'Année sociologique*, v. 66, n. 2, p. 483-516.

POLLARD, J. (2009). Political framing in national housing systems: lessons from real estate developers in France and Spain. In: *The politics of housing booms and busts*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. p. 170-87.

POLLARD, J. (2011). Les promoteurs immobiliers dans le secteur du logement en France. *Revue française de science politique*, 61, 4, p. 681-706.

POLLARD, J. (2018). *L'état, le promoteur et le maire: la fabrication des politiques du logement*. Paris: Sciences Po Les Presses.

RIBEIRO, L. C. Q. (1996). *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade de Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

ROLNIK, R. (2015). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo.

ROMAINVILLE, A. (2017). The financialization of housing production in Brussels. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 41, Issue 4.

ROUANET, H.; HALBERT, L. (2016). Leveraging finance capital: Urban change and self empowerment of real estate developers in India. *Urban Studies*, v. 53, n. 7, p. 1401-1423.

ROYER, L. (2014). *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. São Paulo: Annablume.

RUFINO, B. (2016). *Incorporação da metrópole: transformações na produção imobiliária e do espaço na Fortaleza do século XXI*. São Paulo: Annablume.

SALGADO, I. (1984). *La promotion immobilière à São Paulo*. Thèse de Doctorat – Université Paris XII-Val de Marne, Paris.

SANFELICI, D. (2013). *A metrópole sob o ritmo das finanças: implicações socioespaciais da expansão imobiliária no Brasil*. Tese de Doutorado – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SANFELICI, D. (2015). As escalas de acumulação na produção das cidades. In: CARLOS, A. F. A.; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. (orgs.). *A cidade como negócio*. São Paulo: Contexto, pp. 121-44.

SANFELICI, D.; HALBERT, L. (2016). Financial markets, developers and the geographies of housing in Brazil: A supply-side account. *Urban Studies*, v. 53, n. 7, p. 1465-1485.

SHIMBO, L. (2012). Habitação social de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: C/Arte.

SHIMBO, L. (2019). An unprecedented alignment: state, finance, construction and housing production in Brazil since the 2000s. *International Journal of Housing Policy*, vol. 19, p. 337-353.

THEURILLAT, T. (2014). La ville négociée: entre financiarisation et durabilité. *Géographie, économie, société*, 13, 3, p. 225-254

THEURILLAT, T.; VERA-BUCHEL, N.; CREVOISIER O. (2016). Commentary: From capital landing to urban anchoring. The negotiated city. *Urban Studies*, 53, 7, p. 1509-1518.

TOPALOV, C. (1974). *Les promoteurs immobiliers*. Paris: Mouton, 1974.

TOPALOV, C. (1984). *Le profit, la rente et la ville: éléments de théorie*. Paris: Economica.

TROUILLARD, E. (2014). L'ancrage territorial des « résidences avec services » privées en Île- de-France: une géographie d'actifs immobiliers financiarisés? *L'Espace géographique*, 43, p. 97-114.

VALLADARES, L.; COELHO, M. (1996). La investigación urbana en América Latina: tendencias actuales y recomendaciones. *Cadernos IPPUR*, ano X, 1, p. 103-141.

VAN DER ZWAN, N. (2014). Making sense of financialization. *Socio-economic Review*, 12, 1, p. 99-129.

VILMIN, T. (1991). *Marché foncier, marché immobilier*. *Etudes foncières*, 53.

VOLOCHKO, D. (2007). *A produção do espaço urbano e as estratégias reprodutivas do capital: negócios imobiliários e financeiros em São Paulo*. São Paulo: Labur Edições.

VROELANT, C. L.; TUTIN, C. (orgs). (2010). *Le logement social en Europe au début du xxiè siècle*. Rennes: Press Universitaires de Rennes.

WEBER, R. (2015). *From boom to bubble: How finance built the new Chicago*. Chicago: University of Chicago Press.

WISSENBAACH, T. C. (2008). *A cidade e o mercado imobiliário: uma análise da incorporação residencial paulistana entre 1992 e 2007*. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

CENTRALIZAÇÃO DO CAPITAL E METROPOLIZAÇÃO DO ESPAÇO

a atuação das grandes incorporadoras de São Paulo
no contexto de expansão e crise imobiliária

Beatriz Rufino

Rafael Alves da Silva

Artur Tadeu Paulani Paschoa

Hudynne Lima

INTRODUÇÃO

A primeira década do século XXI é marcada por uma intensificação da produção imobiliária no Brasil manifestada pelo aumento do volume da produção e por forte valorização imobiliária (BOTELHO, 2007; FIX, 2011; RUFINO, 2012). Pode-se afirmar que esse quadro de intensificação da produção imobiliária das cidades brasileiras esteja relacionado à consolidação de um capitalismo dominado pelas finanças (CHESNAIS, 2005; LAPAVITSAS, 2013), que repercutiu em mudanças estruturais na organização do setor no cenário internacional e nacional (BOTELHO, 2008; AALBERS, 2015). No Brasil, a aproximação entre capital financeiro e imobiliário foi suportada, em grande medida, pela redefinição de marcos regulatórios para o setor e pela recuperação de importantes fontes de financiamento, principalmente organizadas em torno do Sistema Financeiro Habitacional (SFH), junto a outras medidas institucionais na passagem do século XX ao XXI (ROYER, 2009). É nesse contexto como se evidencia uma importante mudança na produção da moradia, que se articula sobretudo à emergência de grandes incorporadoras nacionais.

A intensificação dos investimentos imobiliários evidenciados nas duas décadas do século XXI tem sido determinante nos processos de reconfiguração das metrópoles, implicando na ampliação das desigualdades. Um olhar particular sobre os agentes envolvidos nesses processos e suas estratégias particulares são mobilizadas como meio de ampliar a compreensão sobre esses processos gerais, dando significação objetiva às dinâmicas de financeirização da produção do espaço.

Entre 2005 e 2007, 25 incorporadoras localizadas predominantemente no eixo Rio-São Paulo captaram, através de distribuição primária de ações (*Initial Public Offering – IPO*), cerca de R\$ 12 bilhões¹, consolidando o setor imobiliário como uma importante área do mercado de capital financeiro e atraindo grande atenção de investidores estrangeiros, que chegaram a representar “mais de 75% desse volume dos capitais” (ROCHA LIMA JR.; GREGÓRIO, 2008). Tal movimentação impôs praticamente a configuração de novas empresas que, de acordo com Rocha Lima Jr. e Gregório (2008), “só guardam a razão social e o currículo da original”.

A enorme capitalização dessas empresas impulsionou, também, a realização de fusões, aquisições e parcerias que passaram a ser evidenciadas como práticas correntes no setor² (RUFINO, 2012), renovando-se nos ciclos de expansão e crise. Aproveitando-se do contexto de forte expansão, as grandes empreiteiras brasileiras também consolidaram sua atuação no imobiliário, trazendo a sua *expertise* no desenvolvimento de projetos de infraestrutura para a incorporação de grandes complexos imobiliários, representando um movimento particularmente forte na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). O resultante desse processo

1. De acordo com a reportagem “O que mudou nas incorporadoras que entraram no mercado de capitais: Capital aberto, vida nova”, da Revista Construção Mercado, n. 81, abril 2008.

2. De acordo com um relatório da consultoria PwC (PricewaterhouseCoopers), em 2007, a construção civil foi o segundo maior setor em número de transações de compra, fusão, aquisição e *joint-ventures* no Brasil, ficando atrás apenas da indústria de alimentos.

foi a consolidação de grandes grupos imobiliários, assegurando outro patamar de lucratividade para o setor³ e reforçando uma racionalidade financeira na gestão dos negócios. A acelerada expansão foi, ainda, fortemente ancorada no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Segundo dados do FIPE/Abrainc (2017), entre 2008 e 2017 foram lançados no Brasil 6,3 milhões de unidades nos segmentos PMCMV (77,8%), unidades residenciais de médio e alto padrão (20,7%) e comerciais (1,6%).

De uma maneira geral, parece evidenciar-se um processo de centralização de capital em torno das grandes incorporadoras, caracterizado pelo controle dos financiamentos à produção, à propriedade da terra e aos meios de produção, além de uma expressiva concentração de capital em grandes empreendimentos autonomizados como empresas - as chamadas Sociedades de Propósito Específicos (SPE)⁴.

A incorporação imobiliária como lógica específica de produção capitalista do espaço, ao favorecer a inserção de novos capitais no setor e ampliar a flexibilidade na produção, tornou-se determinante na criação de novas condições de valorização imobiliária nessa nova fase de dominância financeira. Um aspecto central nessa nova racionalidade é a imposição de uma lógica de crescimento contínuo (TONE, 2010). Crescimento este impulsionado, segundo o próprio vocabulário do setor, tanto pela “diversificação dos segmentos”, como pela “expansão territorial”. Se por um lado essas estratégias deram relevo à consolidação de uma atuação nacional por parte dos grandes grupos imobiliários (RUFINO, 2012), por

3. De acordo com *ranking* da consultoria Economatica, no terceiro trimestre de 2009, estavam no Brasil 12 das 20 construtoras de capital aberto mais lucrativas da América Latina e Estados Unidos. Outra notícia, do Jornal Valor Econômico (de 19 de abril de 2010), mostra ainda que, enquanto em 2006, apenas uma única empresa do setor possuía faturamento acima de R\$ 1 bilhão de reais, em 2009, oito companhias passaram a figurar nesse mesmo patamar.

4. A SPE (regulamentada através da lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004) é uma empresa criada para cuidar de um único empreendimento. Com vida curta, nasce no momento da compra do terreno e é desfeita depois da entrega das chaves. Nessas sociedades, não há contaminação das contas da empresa ou de outro empreendimento com problemas.

outro, mostraram a permanente relevância dos grandes espaços metropolitanos, que presenciaram as taxas de valorização mais acentuadas e representaram os mercados mais seguros no contexto de crise. A forte inserção da metrópole paulistana no processo de financeirização da economia, o nível de organização dos agentes envolvidos na produção do espaço e a intensidade das dinâmicas imobiliárias fazem dela um objeto privilegiado para o debate.

Um conjunto de trabalhos já desenvolveram importantes reflexões sobre a centralização do capital no setor, analisando principalmente as dinâmicas de abertura de capital das incorporadoras. Da mesma forma, um conjunto de outros trabalhos, tendo como referência a RMSP (HOYLER, 2016; SÍGOLO, 2014), iluminaram as transformações espaciais em curso, reconhecidas por nós como metropolização do espaço.

Suprindo uma lacuna existente na articulação desses dois processos (centralização do capital e metropolização do espaço), procuramos compreender neste artigo a reorganização da forma incorporação e as implicações desse movimento na reconfiguração da metrópole de São Paulo, tomando como referência as relações de produção do imobiliário sob o domínio das grandes empresas de incorporação e suas respectivas atuações entre 2000 e 2017. Nossa hipótese é de que a emergência de grandes incorporadoras e seu imbricamento com o capital financeiro impulsionaram um importante movimento de centralização do capital no setor imobiliário, determinante na condução dos processos de metropolização, seja no contexto de expansão dessa produção, seja no contexto de crise.

As dinâmicas evidenciadas balizaram uma periodização que apontam distintas dinâmicas correspondentes aos períodos de profissionalização e modernização do setor (2000-2006); capitalização e consolidação de incorporadoras nacionais (2007-2013); e retração e crise do setor (2013-2016).

As reflexões desenvolvidas aqui são parte importante da “Pesquisa Incorporação Imobiliária e Metropolização: centralização do capital na produção do espaço em São Paulo” (Auxílio Regular

Fapesp – 15/25214-9), desenvolvida entre maio de 2016 e outubro de 2018. Nessa pesquisa, centramo-nos na atuação das 23 maiores incorporadoras atuantes na RMSP, que abrangem tanto aquelas de capital aberto, como outras cujo movimento de capitalização e expansão esteve associado a outras dinâmicas, como a associação com investidores institucionais e fundos de investimento, a formação de *joint-ventures* e criação de “braços” autônomos de incorporação a partir das grandes empreiteiras nacionais. Esse recorte é também reproduzido neste artigo.

O desenvolvimento do artigo considera a problematização teórica e a investigação empírica. A problematização teórica fundamenta-se na compreensão da forma incorporação e das implicações de suas transformações recentes no processo de metropolização. Essas categorias e processos são discutidos na primeira parte do artigo e recuperados nas partes seguintes, considerando sua possibilidade de avanço e atualização. A investigação empírica está baseada na análise dos processos de centralização do capital a partir da reorganização dessas incorporadoras na RMSP, desenvolvida no segundo item, e no estudo da reconfiguração da metrópole no contexto de expansão e crise da produção imobiliária no terceiro.

INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA E METROPOLIZAÇÃO: CENTRALIZAÇÃO DO CAPITAL NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO

O setor imobiliário possui, além das contradições comuns à própria produção industrial capitalista (capital e trabalho), algumas contradições próprias e particulares: a necessidade da terra (e seu caráter de obstáculo à reprodução ampliada); o longo período de produção (que implica a condição do pré-financiamento da construção para uma rotação mais rápida do investimento industrial e o alcance de uma rentabilidade normal do capital) e o longo período de circulação (que implica a necessidade de um financiamento de longo prazo entre o período de início de utilização do produto e sua amortização financeira completa). Tais contradições, segundo Topalov (1974), tendem a dificultar a instauração de relações capitalistas plenamente desenvolvidas.

No caso das formações urbanas da América Latina, essas dificuldades se tornariam mais evidentes facilitando a coexistência de diversas formas de produção, tais como “a produção doméstica, a produção por encomenda, a produção estatal e a produção para mercado” (PEREIRA, 2004, p. 19). A persistência de formas “atrasadas”, nas quais se identificam relações não capitalistas, dá relevo à produção de mercado, correspondente à generalização das relações capitalistas e responsável pela condução dos processos de valorização, concretizados pelo alcance dos mais altos patamares de preço. Parte da relevância dessa forma relaciona-se à emergência e consolidação da forma incorporação, entendida como relação social específica da produção imobiliária para mercado que, em condições históricas específicas, tende a tornar-se dominante sobre as demais.

Topalov (1974), ao debruçar-se sobre o contexto da produção imobiliária francesa do final da década de 1970 dominado por grandes incorporadoras nacionais, procura investigar a emergência da incorporação. Para o autor, condições históricas particulares estão na origem dessa forma de produção: o desaparecimento do “proprietário burguês”⁵ como forma de financiamento e de organização social da circulação da mercadoria habitação favorecerá “a autonomização do capital imobiliário de circulação e sua separação da propriedade da terra” (TOPALOV, 1974, p. 16). Na mesma obra, o autor ainda destaca que o Estado tem papel preponderante ao fornecer as primeiras formas de capital de circulação para habitações sociais e criar empréstimos especiais que garantem o financiamento de longo prazo, além de viabilizar a existência de financiamentos privados complementares e intermediários durante a produção.

5. Neste caso, a propriedade da terra e o capital pessoal do capitalista estão articulados de maneira indissociável: “...le second n'est qu'une annexe de la première et non un capital de circulation fonctionnant d'abord pour accélérer la vitesse de rotation du capital industriel” (TOPALOV, 1974, p. 16).

Ao examinar essa forma de produção no contexto dos países de industrialização tardia⁶, Jaramillo (1982) identifica entraves particulares a seu desenvolvimento relacionados à debilidade de acumulação de capital no setor, reflexo, em parte, das dificuldades de acumulação em todos os setores⁷, do tamanho e nível de desenvolvimento dos centros urbanos⁸ e do próprio nível de organização empresarial do setor⁹. Conforme o pesquisador colombiano, o aspecto mais relevante e particular dessa forma de produção é a consolidação de um “capital de circulação” que assume o controle econômico direto, “deslocando desta posição o capital propriamente produtivo, o qual se vê reduzido ao mero controle técnico da produção”¹⁰.

Esse capital se distingue de um capital de empréstimo porque ele detém, em um dado momento de seu ciclo, a propriedade do terreno e do edifício. Por isso, se beneficia das mudanças geradas naquele espaço por poder explorar as condições que o monopólio daquela propriedade original lhe fornece, particularmente multiplicando a propriedade original da terra em diversas propriedades imobiliárias edificadas. É com essa percepção que Singer (1979) destaca que a noção de “capital imobiliário”, fortemente disseminada no mercado e na academia, é um falso capital:

6. As reflexões do autor são referenciadas na cidade de Bogotá (Colômbia) e sua situação econômica nos finais da década de 1970.
7. Para Jaramillo (1982), *“la debilidad de la acumulación del capital eventualmente comprometido en la rama, un reflejo de esta misma situación a nivel de toda la formación social”* (p. 87).
8. *“la talla reducida de la ciudad en las primeras etapas del periodo determina un mercado estrecho, el cual se aún más reducido por las dos circunstancias: un grado muy agudo de la pauperización, y la debilidad de los mecanismos financieros que eventualmente podrían ampliar las capas de posibilidades de acceso a la propiedad”* (JARAMILLO, 1982, p. 187);
9. Segundo o autor, *“la ausencia de grandes empresas de construcción con técnicas avanzadas que le permitan al capital promocional reducir sus costos y contrarrestar la competencia de la construcción por encargo”* (JARAMILLO, 1982, p. 187).
10. *“desplazando de esta posición el capital propiamente produtivo, el cual se ve reducido al mero controle técnico de la producción”* (JARAMILLO, 1982, p. 195).

Ele é sem dúvida um valor que se valoriza, mas a origem de sua valorização não é uma atividade produtiva, mas a monopolização do acesso a uma condição indispensável àquela atividade. Este caráter da propriedade imobiliária na economia capitalista não aparece de imediato, porque ela raramente aparece em sua forma “pura”, ou seja, como uma propriedade de uma extensão de solo urbano intocado pela mão do homem. Quase sempre a propriedade imobiliária é dotada de certas benfeitorias – ela é desmatada, arruada, cercada e não poucas vezes construída, o que dá a impressão que o seu “valor” resulta das inversões feitas nestas benfeitorias. Mas, na realidade, a influência de tais inversões sobre o “valor” do imóvel muitas vezes é negligenciável. Para perceber isto basta lembrar que imóveis com as mesmas benfeitorias podem ter preços completamente diferentes, conforme sua localização. É comum que o preço de um imóvel seja constituído inteiramente pelo “valor” de seu terreno... (SINGER, 1979, p. 22).

Nesse sentido, as particularidades desta mercadoria determinam que os ganhos advindos de sua produção sejam provenientes de uma articulação da exploração do trabalho no canteiro com a captura da renda imobiliária, que se intensifica na multiplicação de propriedades pela construção. Para Pereira, “a renda imobiliária provém do caráter de monopólio de privatização do espaço que, pela necessidade de se pagar o acesso à localização, torna possível a formação de um preço de mercado imobiliário que sobe até os limites permitidos pelas condições de pagamento na disputa pela utilização do espaço” (PEREIRA, 1984, p. 245). Assim, essa forma de valorização particular tem como origem processos no interior de sua unidade produtiva (o canteiro), mas, sobretudo, processos externos, em diferentes tempos (inclusive no futuro) (TONE, 2010, p. 61).

É importante perceber que a atividade de incorporação como forma histórica tem características específicas em diferentes momentos. Para Topalov (1974) e Jaramillo (1982), o incorporador encontra condição privilegiada de atuação nos momentos de forte crescimento da produção imobiliária e da transformação das cidades, que estão normalmente associados a contextos privilegiados de disponibilidade de crédito.

A incorporação imobiliária apareceu legalmente no Brasil no ano de 1964 através da Lei nº 4.591¹¹, ganhando força a partir daí. O momento de instituição da Lei da Incorporação, coincidente à criação do primeiro sistema de financiamento nacional no Brasil, o Sistema Financeiro Habitacional (SFH), marca, para Ribeiro (1991), a consolidação da incorporação. Na década de 1980, com a desestruturação do Banco Nacional de Habitação (BNH), evidencia-se uma forte retração da produção imobiliária simultânea à perda de importância da figura da incorporação.

As dinâmicas evidenciadas no contexto brasileiro a partir dos anos 2000 dão pistas para a delimitação de uma nova etapa de expansão da forma incorporação, que se diferencia pelo maior protagonismo do capital financeiro que impulsiona importante processo de centralização de capital nas empresas de incorporação.

A enorme massa de capital financeiro em busca de valorização, expandindo-se no contexto pós-crise de 2008, encontrou na empresa de incorporação nacional uma forma flexível e diversificada de reprodução do capital. Acreditamos que, com a emergência de grandes empresas de incorporação, se fortalecem os processos de centralização do capital, cujos efeitos têm repercussões importantes na reconfiguração urbana das cidades, incidindo com maior potência nos contextos metropolitanos.

11. Legislação que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Nessa lei, a incorporação imobiliária é definida como “a atividade exercida com o intuito de promover e realizar a construção, para alienação total ou parcial, de edificações ou conjunto de edificações compostas de unidades autônomas” (artigo 28 – parágrafo único). Nessa lei, também se define a figura do incorporador como “a pessoa física ou jurídica, comerciante ou não, que embora não efetuando a construção, compromisse ou efetive a venda de frações ideais de terreno objetivando a vinculação de tais frações a unidades autônomas, em edificações a serem construídas ou em construção sob regime condominial, ou que meramente aceite propostas para efetivação de tais transações, coordenando e levando a termo a incorporação e responsabilizando-se, conforme o caso, pela entrega, a certo prazo, preço e determinadas condições, das obras concluídas” (artigo 29 – parágrafo único).

A centralização do capital, ao contrário da concentração¹², só pode ser entendida a partir de um olhar sobre a totalidade da produção econômica, como procurou mostrar Aglieta (1986):

Se a concentração simples é um fenômeno difuso à escala social, permanente, mas de importância desigual, segundo as zonas de produção mercantil, a centralização do capital se apresenta de forma totalmente distinta. Enquanto a concentração é um feito quantitativo de acumulação desigual, que conserva a autonomia dos capitais, a centralização é uma modificação qualitativa que remodela a autonomia dos capitais e cria novas relações de competição (AGLIETA, 1986, p. 195).

Segundo o autor, a “centralização é uma forma violenta de concorrência. [...] É um efeito do processo geral de desvalorização do capital sobre o fracionamento dos capitais mediante o qual o movimento da acumulação global encontra novas condições para seu futuro desenvolvimento” (AGLIETTA, 1986, p. 196).

O processo da centralização evidenciado na atualidade é produto da emergência do domínio do capital financeiro que, sustentando-se na grande mobilidade alcançada pela liberalização e articulação dos sistemas monetários e financeiros em escala nacional e internacional e na grande sofisticação de estruturas e mecanismos de organização desse capital (fundos de pensão, fundos de investimento, sociedade de ações etc.). Esse processo de modificação da configuração do capital tem, em seu cerne, as condições diferenciadas de acumulação entre os setores e o deslocamento dos capitais para aqueles que apresentarem condições privilegiadas.

12. Para Aglieta (1986), a concentração, entendida como incremento da produtividade do trabalho a partir da ampliação do capital fixo, é o efeito imediato provocado pelo desenvolvimento desigual sobre o fracionamento dos capitais: “Assim tem lugar o sentido de uma modificação técnica da composição dos meios de produção, que eleva a quantidade em valor de capital necessário para dirigir a produção, e por tanto para percorrer o ciclo completo da valorização. A concentração simples é um fenômeno que se deriva da acumulação e cuja importância é variável segundo as indústrias e as épocas. Em consequência do desenvolvimento desigual entre os setores, esse fenômeno não é observável uniformemente em todo o campo da produção mercantil” (AGLIETA, 1986, p. 193).

A centralização como processo dominante de reorganização do capital vem sendo responsável pela reestruturação produtiva em diversos setores industriais, que passam a ser comandados por grandes corporações/grupos financeiros a partir do imbricamento do capital financeiro e industrial. No imobiliário, esse processo acontecerá de forma tardia articulando-se às crescentes possibilidades de ganho no setor, não sendo precedido por processos de concentração. Ao contrário do desenvolvimento industrial fabril, em que a concentração de capital foi condição importante para impulsionar os processos de centralização, no setor imobiliário evidenciamos o contrário, com a centralização impulsionando a concentração de capitais, ainda que com grande flexibilidade sem o necessário aumento dos investimentos em capital fixo. A necessidade de reprodução de grandes volumes, determinada pela forte capitalização das empresas, impôs a concentração do capital na forma de grandes condomínios, novas localizações e forte impulso em inovações dos produtos imobiliários. Essas transformações passam a incidir claramente nos processos de reconfiguração da metrópole dando força à metropolização do espaço (LENCIONI, 1991).

Ao tratar das transformações da metrópole, Lencioni (1991) conceitua e desenvolve o conceito de *metropolização*, caracterizando-o pela desconcentração do setor produtivo tradicional, pelo desenvolvimento de novos ramos da economia e pela centralização do capital na metrópole. O processo de metropolização corresponde, nessa interpretação, a um momento mais avançado do processo de urbanização e se constitui numa determinação histórica da sociedade contemporânea associada à reestruturação capitalista. Para a geógrafa, a metropolização

é expressão de uma nova época, na qual a metrópole se coloca ao mesmo tempo como uma condição para a reprodução do capital, um meio utilizado para a sua reprodução e, ainda, um produto do próprio capital. Isso, num quadro de profundas alterações na dinâmica do capital imobiliário e financeiro, como estratégias de renovação da reprodução capitalista (LENCIONI, 2011, p. 137).

Como parte desse contexto, entendemos que a produção imobiliária conduzida por grandes empresas de incorporação, antes dominante nos mecanismos de valorização, se torna também relevante no processo de metropolização, passando a ter protagonismo na produção de uma segunda camada do urbano, agora conduzido por um nível de centralização mais elevado. Esse movimento, em nosso contexto nacional, toma a forma máxima na metrópole de São Paulo. Considerando o duplo caráter dessa transformação – reorganização empresarial do setor e consolidação de um novo padrão de acumulação via produção do espaço –, procuramos desenvolver a análise focando no caso da metrópole paulistana.

REORGANIZAÇÃO DA FORMA INCORPORAÇÃO NA RMSP: TRAJETÓRIA E ESTRATÉGIAS DAS GRANDES INCORPORADORAS

A região metropolitana de São Paulo se constitui, de longe, como o maior mercado imobiliário do país, reunindo as mais importantes incorporadoras e concentrando os maiores aportes de capitais como já destacado por diversos autores (SANFELICI, 2013; FIX, 2011). O maior número de transações imobiliárias dá maior profundidade a esse mercado, o que é lido pelos operadores das finanças como um indicador determinante de liquidez dos ativos e redução de riscos. A grande diversidade da economia, a importante arrecadação tributária e maior capacidade de renda e consumo da população dessa região dá “proteção automática” aos investidores¹³. Embora o setor tenha se mantido historicamente como esfera “privilegiada” do capital nacional, desde 2004 intensificou-se o ingresso de investidores internacionais mediante mecanismos genuinamente financeiros, como os fundos de investimento, os fundos de participação e os *private equities* (FIX, 2011, p. 163), impactando fortemente a composição acionária e a estrutura de gestão

13. Segundo entrevista com gestor de um Fundo de Investimentos.

(novos procedimentos de governança corporativa) de grandes incorporadoras que, após a abertura de capitais, consolidaram um importante movimento de centralização do capital no setor imobiliário. Esse processo marcou, também, uma expansão geográfica da produção imobiliária das grandes incorporadoras para a maior parte do território nacional, inflexionando uma característica histórica de organização regional.

Deve-se ressaltar que, embora a nacionalização das grandes empresas de capital tenha sido um aspecto relevante, cabe relativizar a força desse movimento em face da persistente importância de agentes locais e regionais. Da mesma forma, deve-se destacar a centralidade do mercado imobiliário da RMSP, onde essas empresas permanecem concentrando relevante produção, reforçando essa concentração no contexto da crise. Em 2013, 37,0% do mercado nacional, computado a partir de sua fatia no valor geral de vendas (VGVs)¹⁴, estava concentrado na metrópole paulistana.

A identificação das maiores incorporadoras atuantes na RMSP partiu da análise da totalidade da produção imobiliária no contexto de grande expansão da produção verificada no período entre 2007 e 2013 por meio de dados disponibilizados pela Embraesp¹⁵. Para esta pesquisa, definiu-se por *Grandes Incorporadoras* aquelas que concentraram um volume de produção superior a 200 mil metros quadrados no referido período. O intenso processo de fusões e aquisições e formação de subsidiárias exigiram que algumas das empresas fossem agrupadas, incluindo a produção das subsidiárias e das empresas adquiridas, reforçando a emergência de grupos, que passam a expressar com mais clareza os processos de centralização do capital.

14. SILVA, J. São Paulo mantém posição como principal mercado imobiliário do País, diz Lopes. *Infomoney*, no dia 14 de maio de 2014. Disponível em: <http://www.infomoney.com.br/imoveis/noticia/3345288/sao-paulo-mantem-posicao-como-principal-mercado-imobiliario-pais-diz>. Acessado em 30 de janeiro de 2017.

15. Trata-se de uma consultoria que disponibiliza, mediante compra, informações sobre os empreendimentos lançados na RMSP anualmente.

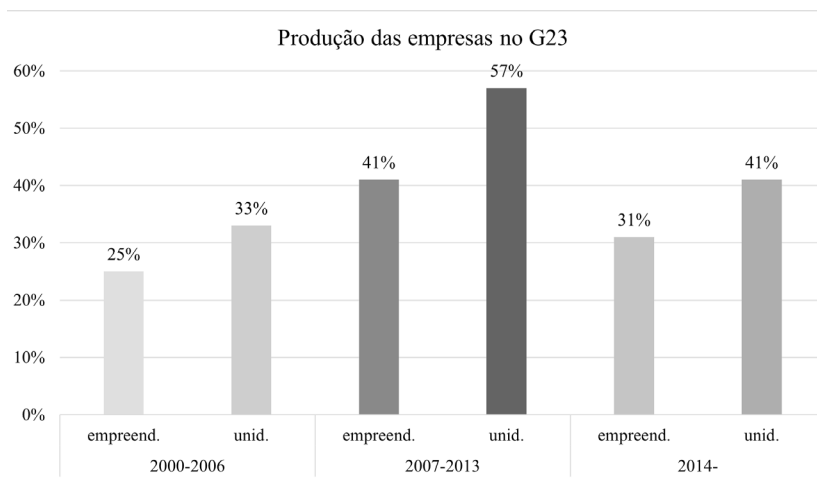
A partir desses parâmetros, foram identificadas as 23 (G23) maiores empresas e/ou grupos atuantes na RMSP (em ordem decrescente de área útil construída): PDG Realty; Cyrela; Gafisa; Even; Tecnisa; Brookfield (atual Tegra); Camargo Corrêa; Trisul; EZTec; MRV; Helbor; Rossi; Atua Construtora e Incorporadora; Plano & Plano; Viver; Diálogo; Tibério; Esser; LDI (Lindencorp); Kallas; Odebrecht; Stan e M Bigucci. A produção desse conjunto de empresas é analisada nos três períodos elencados (2000-2006; 2007-2013; 2014-2017) com o objetivo de compreender a centralização do capital enquanto processo que toma força no período de maior expansão e alinhamento do setor ao capital financeiro, procurando, também, entender as transformações no cenário de crise evidenciado a partir de 2014.

A comparação entre a produção dessas empresas nos distintos períodos permite constatar esse importante movimento de centralização, que toma forma inicial na importância da concentração do volume de produção por parte dessas empresas. Entre 2000 e 2006, essas mesmas 23 empresas eram responsáveis por 25,0% dos empreendimentos lançados e 33,0% do número de unidades. Entre 2007 e 2013, as 23 maiores empresas passaram a concentrar 41,0% dos empreendimentos e 57,0% das unidades. No período seguinte, marcado por crise, se evidenciará uma retração do processo centralização de capital nessas empresas, não retornando, no entanto, aos patamares anteriores, concentrando 31,0% dos empreendimentos e 41,0% das unidades (ver Gráfico 1). O que as análises mais detalhadas mostrarão é que, antes mesmo de apontar uma redução dos processos de centralização e redução da articulação com o capital financeiro, nesse período final, ganharão destaque formas mais flexíveis de convergência entre o imobiliário e o financeiro, pondo mais uma vez a forma incorporação (mas não necessariamente a grande empresa de incorporação) como meio mais relevante de mediação dessas relações no setor.

Gráfico 1.

Proporção da produção das empresas do G23 sob a produção total da RMSP nos três períodos analisados

Fonte: a partir dos dados da Embraesp (2000-2017).



Deve-se destacar que a ampliação dessa concentração, engendrada por distintas estratégias de centralização do capital (aquisições, fusões e criação de subsidiárias), acontecerá num contexto de intensificação do volume produzido e forte valorização imobiliária. Para esse grupo de 23 empresas, constatamos um aumento de 45,0% dos empreendimentos lançados e 85,0% das unidades lançadas, indicando, além de um expressivo aumento da produção, uma importante concentração de unidades em empreendimentos maiores. No período entre 2008 e 2013, o índice FIPE-ZAP aponta uma variação da taxa de valorização imobiliária dos imóveis em São Paulo superior a 200,0%¹⁶. Na tabela a seguir, apresentamos esse grupo de 23 incorporadoras, mostrando suas subsidiárias, fusões e aquisições, estrutura societária, fundos de investimentos associados a elas, além do ano de criação.

16. Importa destacar que o índice FIPE-ZAP leva em consideração a negociação de imóveis novos e usados. Cf. Revista Exame, de 30 de maio de 2012.

Tabela 1. Grupo das 23 maiores incorporadoras que atuaram na RMSP entre 2007-2013
Fonte: a partir dos dados da Embraesp

Incorporadora	Incorporadoras relacionadas		Fundos de Investimento	Ano de Criação
	Subsidiária	Aquisições e fusões		
PDG Realty	-	Goldfarb (2009) Agra (2009) Agre (2010) Klabin (2009) Abyara (2009) CHL (2011)		1998 (Varsóvia) 2003 (PDG)
Cyrela	Living (2006) Vivaz (2018)	Goldsztein Participações (2009) Concima (2007)		1962
Gafisa	Tenda(2008) Bairro Novo(2009) Fit Residencial (2007)	Cipesa (2007) Bairro Novo (2009) Fit Residencial (2007) Gomes de A. Fernandes (2004) Cimob		1954 (GAF) 1997 (Gafisa)
Even	Open (2008)	ABC Const. e Incorp. (2002) Terepins e Kallii Engenharia (2002)		2002
Tecnisa	-	TecnisaFlex		1977
Brookfield	-	Brascan (2008) Company (2008) MB Engenharia		1958 (Brascan) 2009 (Brookfield)
Camargo Correa (CCDI)	-	CCDI, HM Eng. e Constr. (2008)		2002
Trisul	-	Incosul (2007) Tricury (2007)		2007
EZ Tec	Fit Casa (2018)	-		1979
MRV	-	Prime (2007) Blás Engenharia (2007)		1979
Helbor	-	-		1977
Rossi	-	-		1980
Atua	-	Econ e Yuny*	Golden Tree Insite Partners	2007
Plano & Plano	-	Cyrela*	Polo Capital Management Paladin Realty Partners	1997
Viver	-	Inpar (2011) Tibério		1992 (Inpar) 2011 (Viver)
Dialogo	-	-	-	1987
Tibério	-	Viver*		1964
Esser Emp Part	-	-	XP Investimentos/Isec (CRI)	1997
LDI	Grupo 5 empresas	-	Banco Votorantin Banif	2006
Kallas	-	Rossi*	CarVal Investors	1983
Odebrecht (OR)	Bairro Novo (2009)	-		2007 (OR)
Stan	-	Yuny*	Monte Cristalina S/A Ex-BANAMEX	Década de 1940
M Bigucci	Big Tec	Even, Gafisa e EzTec*	-	1983

* Joint Ventures ** Fecharam capital

Capital aberto

Dessas 23 empresas, 13 abriram capital: as 12 maiores da lista (PDG Realty; Cyrela; Gafisa; Even; Tecnisa; Brookfield; Camargo Corrêa; Trisul; EzTec; MRV; Helbor; Rossi) e a Viver (15º lugar). Embora o processo de abertura de capital das empresas tenha sido determinante para a expansão da produção imobiliária de algumas empresas, este não pode ser considerado o único movimento explicativo da emergência de grandes incorporadoras. Outros movimentos como a associação a investidores institucionais e fundos de investimento, a formação de *joint-ventures* e a crescente atuação das grandes empreiteiras nacionais através da constituição de “braços” exclusivamente imobiliários, mostraram-se bastante relevantes no fortalecimento de grandes incorporadoras que passaram a ter uma atuação ainda mais decisiva no território da RMSP. Cabe destacar, ainda, a apropriação privilegiada dessas empresas de outros instrumentos financeiros articulados ao mercado de capitais, tais como as debêntures, os Créditos de Recebíveis Imobiliários (CRIs), entre outros, que tiveram substanciais incrementos após o ano de 2008 devido à busca do capital financeiro por novas fronteiras face à relativa estagnação dos países desenvolvidos.

A estrutura de propriedade é identificada por nós como aspecto essencial para a problematização de diferentes trajetórias de centralização dessas empresas. Assim, considerando uma classificação preliminar em tornos de três grupos (incorporadoras de capital aberto, incorporadoras de capital fechado e incorporadoras articuladas a grandes empreiteiras), discutimos a centralização de capital das 23 maiores empresas de incorporação de São Paulo, analisando suas estratégias e produção imobiliária na metrópole de São Paulo nos distintos períodos considerados por esta pesquisa.

Dentre as empresas de capital aberto, identificamos trajetórias de centralização e estratégias de investimentos bastante diversas relacionadas, em grande medida, à estrutura societária. Mais do que tipificar um grupo tão diverso, damos relevo à discussão de suas estratégias e a relação dessas com desempenhos muito diferentes. Como regra geral, parece importante

compreender que estratégias tradicionais, como explorar a maximização da renda imobiliária em cada empreendimento, permaneceram como essenciais. Essas empresas passaram por uma reestruturação interna para implementação de novas práticas corporativas de padrão de governança internacional para se adequarem às exigências que o mercado de ações impõe. Para o Novo Mercado da Bovespa, tais práticas passam pela transparência, com divulgação trimestral dos resultados para seus acionistas, divulgação de fatos relevantes, formação de conselho de administração, instalação de auditorias internas, dentre outros. Vale ressaltar que muitas dessas empresas, embora tenham aberto capital (*I.P.O.*), mantiveram o controle de parte substantiva das ações na mão das famílias originais. Nesse caso específico, essas empresas veem na abertura de capital uma possibilidade de aumentar a capitalização da empresa para expansão de investimentos sem que se perca o controle de todo o processo decisório. Como forma de ilustrar, podemos citar a Cyrela, dirigida pelo seu sócio fundador Elie Horn, que possui cerca de 34,0% das ações sob seu controle (pessoa física e *holdings*) e a EzTec, comandada por Ernesto Zarzur, que detém cerca de 64,0% das ações da empresa¹⁷. No outro extremo, estariam empresas que apresentaram agressivos processos de expansão a partir de fusões, aquisições e parcerias, tendo uma composição de propriedade mais fragmentada, sendo a PDG o exemplo mais característico desse perfil. De maneira geral, pode-se associar às primeiras um perfil mais conservador, como menor exposição a riscos.

Outro aspecto a destacar nos dois perfis de empresas de capital aberto é que, embora possa se diferenciar um padrão mais geral na estrutura societária, o que se percebeu, de maneira geral, foi a presença simultânea dos mesmos investidores institucionais em diversas empresas, reforçando a ideia de grande mobilidade e flexibilidade do capital financeiro.

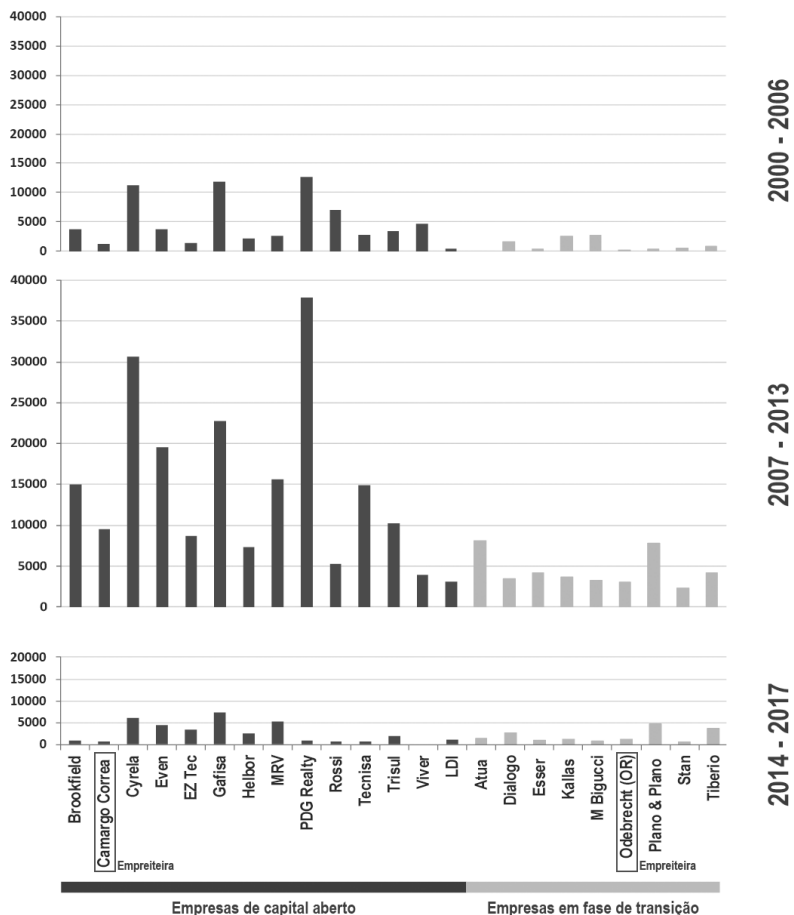
17. Dados acessados entre setembro e outubro de 2017 no *website* Econoinfo e relatórios das empresas.

Considerando a produção desse grupo na RMSP nos distintos períodos (ver Gráfico 02), percebe-se que, embora sua produção já fosse bastante relevante no primeiro período, há, no período de expansão, um aumento bastante significativo, particularmente importante para o caso da Cyrela. O destaque da PDG no período deve-se não exatamente à produção da incorporadora, mas sim do conjunto de empresas que vieram a constituir a empresa, já que esta cresceu por um agressivo processo de aquisições e fusões. O último período representou uma redução drástica na produção, também indicada pela permanência de grandes estoques, que passaram a ser identificados como um dos principais problemas do setor pelos investidores financeiros.

Gráfico 2.

Produção (por unidade) dos subgrupos investigados nos três diferentes períodos.

Fonte: dos autores a partir de dados disponibilizados pelas empresas.



Os grandes estoques guardam importante relação com o expressivo aumento dos distratos¹⁸, que geraram um impacto muito maior nessas empresas, pois impôs a revisão das projeções de ganhos. A crise imobiliária, e sua forte expressão em algumas das maiores incorporadoras de capital aberto, trouxe novos agentes para a cena, dando centralidade aos bancos, que passaram a ter papel relevante na retomada de imóveis por inadimplência e aos fundos e outros agentes financeiros, que saem às compras a procura de ativos depreciados e de novas oportunidades de investimentos. Nesse período, as empresas passaram por forte processo de desvalorização de suas ações, em um processo contínuo já indicado desde 2011 (SANFELICI; HALBERT, 2016).

A observação da performance dessas empresas no mercado de capitais, já desenvolvidas em uma série de trabalhos (PENHA FILHO; MIOTO, 2017; FIX, 2011; SANFELICI; HALBERT, 2016), demonstra que o impacto da crise é diferenciado entre as empresas do grupo. As empresas avaliadas inicialmente como as mais promissoras por se adequarem à racionalidade do capital financeiro e apresentarem processos de expansão mais acelerados foram as primeiras a apresentar grandes perdas de capital ao não realizarem os ganhos projetados. A PDG, caso paradigmático desse processo, que era festejada como uma das mais inovadoras do mercado por seus vínculos diretos com o capital financeiro¹⁹, viu suas ações despencarem a partir de 2012. Projetando crescimento extraordinário, a empresa empreendeu um processo de expansão acelerado, afastando-se de centros mais dinâmicos e perdendo controle sobre os ganhos nos empreendimentos. A redução das margens de rentabilidade dos empreendimentos é explicada tanto pela compra de terra cara como pela dificuldade de venda

18. Que chegou a 25,0% dos lançamentos no primeiro trimestre de 2014, segundo dados da ABRAINC para todo o Brasil (ABRAINC-FIPE, 2017).

19. Criada em 2003 a partir de investimentos do Pactual Capital Partners (PCP), divisão do Banco Pactual, a empresa cresceu exponencialmente adquirindo controle ou participações em oito empresas que já atuavam no setor. Rocha Lima Jr. (2009) destaca a atuação da empresa por considerar que seus gestores “aplicam preceitos de gestão de primeira grandeza”.

dos grandes volumes produzidos. Outras empresas, como a Cyrela, buscaram parcerias com empresas menores de atuação local/regional, que já possuíam *know-how* no mercado local (conhecimento das características culturais próprias, da dinâmica do mercado de terras local e do trânsito nos órgãos de aprovação locais) para expansão de suas atuações com mais segurança para outros segmentos e espaços que, até então, não participavam (normalmente na produção para segmento econômico e popular).

Por outro lado, empresas que pouco cederam às pressões do mercado de ações e permaneceram explorando seus territórios e produtos tradicionais, passaram a apresentar margens muito mais elevadas tornando-se “queridinhas do mercado” (TAHUATA, 2012), com a apresentação dos maiores retornos aos investidores. A Eztec exemplifica essa trajetória ao permanecer concentrando seus investimentos na RMSP e manter uma preocupação com a rentabilidade em cada um dos empreendimentos. Sem colocar a expansão como principal premissa, a empresa alcançou os melhores resultados em termos de margem bruta entre as grandes empresas²⁰ a partir de 2013, essa condição mais estável explica, ainda, a compra de empreendimentos inicialmente desenvolvidos por outras empresas que se desfizeram no contexto de crise. Destaca-se, também, o caso de empresas que optaram por fechar capital diante de fortes variações nos preços das ações, como foi o caso da Brookfield (atual Tegra).

O subgrupo das empresas de capital fechado distancia-se em boa medida daquilo que tradicionalmente se definiu no mercado como uma “empresa familiar” – caracterizada pela falta de profissionalismo e transparência na gestão. A relativa força dessas empresas de capital fechado no grupo, com fortes associações com o capital financeiro através dos fundos de investimentos, motivou-nos a realizar uma entrevista com um gestor imobiliário²¹ responsável por alocação de recursos de fundos de pensão em

20. Em 2013, a receita líquida da empresa foi de R\$ 1,14 bilhão, e a margem bruta ficou em 52,3%. Desde a estreia na BM&FBovespa, em junho de 2007, até 2013, os papéis da EZTec tiveram alta de 188,86% ante queda do Ibovespa de 0,39%.

21. Trata-se da entrevista com o Diretor Sênior da GTIS, João Teixeira, realizada em 07 de março de 2018.

ativos de base imobiliária, com investimentos particulares em uma das empresas pertencentes ao grupo. Para o entrevistado, essas empresas podem ser entendidas como empresas em “fase de transição” (ver Gráfico 2), tendo como pretensão final a mudança da estrutura de propriedade com abertura de capital. Na percepção do mercado financeiro, tratam-se de empresas que se dispuseram a mudar suas práticas de gestão, incorporando princípios de governança corporativa com maior transparência em seus processos de contabilidade, análise de custos e processo de construção, tornando-se por esses motivos mais seguras para o investimento de capital financeiro por meio de seus distintos instrumentos.

Com relação a essas empresas “em fase de transição”, há também uma enorme diversidade em seus perfis. De uma forma geral, verifica-se que muitas delas estabelecem relações bastante fortes com as incorporadoras de capital aberto, seja por estabelecerem *joint-ventures*, seja por estabelecerem parcerias pontuais nos empreendimentos tanto como incorporadores bem como construtores por meio da constituição de SPEs. Além da articulação com as grandes incorporadoras, a observação da trajetória de várias dessas empresas mostra ainda que o rápido crescimento da produção em momentos específicos esteve relacionado à articulação dessas com o capital financeiro, que, por meio de fundos de investimento imobiliário e fundos de *private equity*, passaram a investir nas empresas ou em seus investimentos.

Considerando a produção desse grupo nos distintos períodos, percebe-se que muitas delas tinham uma produção pouco significativa no primeiro período, passando por avanço importante no segundo. Ao contrário das empresas de capital aberto, muitas das empresas pertencentes a esse grupo não reduziram significativamente sua produção no último período, abrindo a hipótese de terem se consolidado como uma via alternativa de investimento dos grandes investidores institucionais.

Por fim, vale destacar um terceiro subgrupo, representado por braços imobiliários de duas das maiores empreiteiras brasileiras: Odebrecht e Camargo Corrêa. Ainda que a diversificação da atuação

das empreiteiras para o segmento imobiliário tenha origem na década de 1960, coincidindo com a criação do BNH, o crescimento e fortalecimento de empresas específicas coincidem com o período mais recente de expansão e reorganização da produção imobiliária no Brasil (WEHBA, 2018). Com trajetórias diferentes, essas duas empresas aproximam-se por serem parte de grandes conglomerados com atuação determinante na produção de infraestruturas e que se beneficiaram fortemente da capitalização e do poder político das empresas principais no período e da importante participação das mesmas em projetos de reestruturação urbana.

A Camargo Corrêa Desenvolvimento Imobiliário (CCDI) foi fundada em 1996, abrindo seu capital na Bolsa de Valores em 2007, voltando a fechá-lo em 2012 após uma Oferta Pública de Aquisição. A Odebrecht Realizações Imobiliárias (OR) foi criada em 2007, passando a organizar a produção imobiliária do grupo, antes desenvolvida de maneira esporádica, e mantendo-se como empresa de capital fechado durante todo o período. Seguindo uma movimentação geral do setor de intensificação da produção para os chamados segmentos econômicos, Odebrecht e Camargo Corrêa também passaram a produzir para o PMCMV a partir da consolidação de empresas específicas dedicadas exclusivamente à produção de habitação social²².

Na RMSP, a produção dessas empresas irá se destacar pelos altos VGVs lançados a partir da concentração de grandes empreendimentos nas áreas mais valorizadas da metrópole em forte articulação com a participação das empreiteiras nos processos de reestruturação urbana. Verifica-se aqui um outro patamar de centralização do capital na construção alcançado pela coordenação das atividades de produção de infraestruturas e imobiliário. A atuação dessas duas empresas é particularmente forte no ano de 2012, coincidindo com o crescimento geral das empreiteiras. A crise enfrentada por elas

22. A Odebrecht constituiu em 2007 a Empresa Bairro Novo, resultante de uma parceria com a incorporadora nacional Gafisa. Em 2008, a Camargo Corrêa realiza a compra da empresa HM Construções, especializada na produção de unidades populares.

a partir de 2015, decorrente do envolvimento destas na Operação Lava Jato, cria componentes específicos à crise dessas empresas, forçando a venda de vários de seus ativos.

Após uma breve exposição acerca dos diferentes subgrupos, consideramos importante mencionar um outro aspecto particular a todos: quando se examina os números da produção dessas empresas, verifica-se uma enorme variação, ano após ano, mesmo no período de expansão. Isso traz à luz um debate de cunho teórico que reforça a tese de que a indústria imobiliária guarda características particulares de produção frente a outros setores: a questão da propriedade da terra e, conseqüentemente, da renda capitalizada, é central para essa produção, bem como o tempo de rotação desse capital (D-M-D'), conforme mencionado anteriormente. Tal forma particular de valorização do capital no imobiliário ocorre combinando dois processos de captura de mais-valor, seja “pelo trabalho diretamente incorporado na produção imediata da construção (valorização), como pelo desenvolvimento de condições gerais que resulta em elevação do preço do imóvel no mercado (capitalização)” (PEREIRA, 1988, pp. 15-16). Pela combinação dessas formas de captura de mais-valor, pode-se superar a aparente ideia de que a construção é uma indústria atrasada. Segundo Pereira (1988),

decorre daí uma “associação” entre proprietários e capitalistas na produção imobiliária, que dão pouca importância ao aumento da produtividade (aumento da quantidade produzida com redução do valor individual) do trabalho na construção, mas abusam da exploração extensiva do trabalho (aumento da quantidade produzida sem redução do valor individual) pela utilização de um número cada vez maior de trabalhadores com reduzida qualificação. A consequência é que o processo de trabalho na construção se particulariza no processo de valorização, por ser potenciado pela valorização imobiliária e não concorrer para a redução do tempo de trabalho social (PEREIRA, 1988, p. 15).

Nessa lógica, a reorganização do capital na forma incorporação tem intrínseca articulação com o espaço, ao mesmo tempo que implica em substanciais transformação do mesmo, tornando-se determinante nos processos de metropolização.

METROPOLIZAÇÃO DO ESPAÇO NO CONTEXTO DE EXPANSÃO E CRISE DA PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA

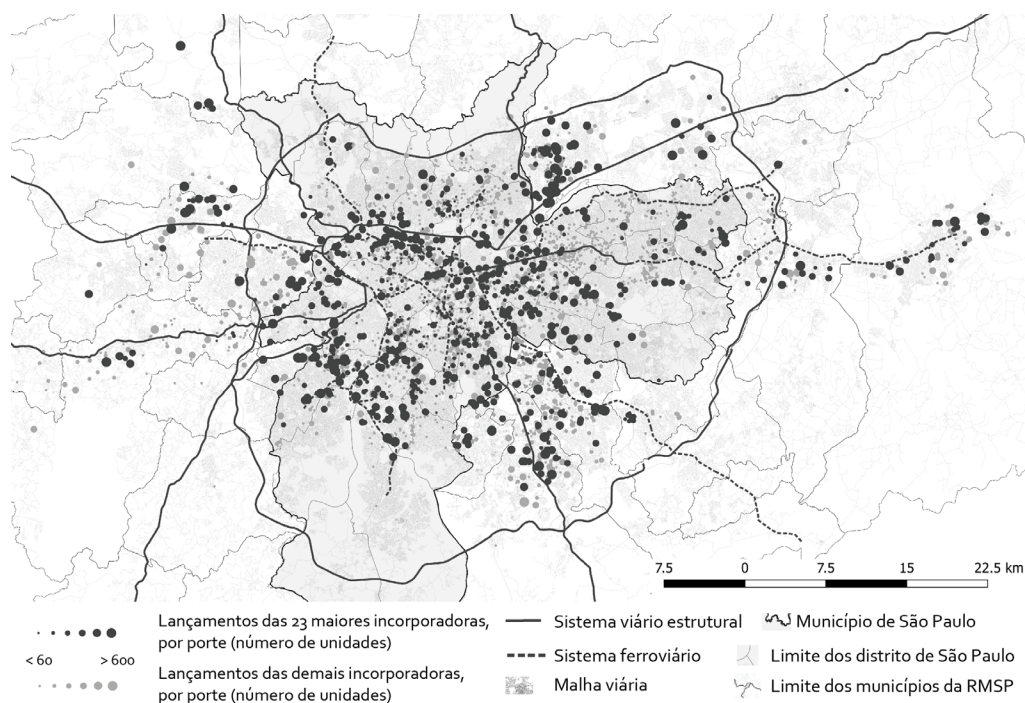
A produção imobiliária em São Paulo esteve, em boa parte dos anos 1990 e início dos anos 2000, concentrada principalmente nas áreas mais centrais e valorizadas, passando, nos últimos dez anos, por um importante movimento de expansão e intensificação. Vários estudos que se debruçaram sobre os efeitos da financeirização na produção imobiliária na cidade de São Paulo no início da década de 2000 (BOTELHO, 2007; FIX, 2007; MIELE, 2008) dão enorme destaque à produção de edifícios corporativos concentrados no chamado vetor sudoeste. Essa produção imobiliária financeirizada é materializada na consolidação de um eixo empresarial que se estabelece como continuidade das áreas tradicionalmente valorizadas da cidade, onde são alcançados maiores patamares de aluguel, que asseguram a captura de maiores patamares de renda imobiliária.

Embora o vetor sudoeste goze de grande destaque por seu impacto na paisagem e por materializar de maneira mais nítida os vínculos com instrumentos financeiros sofisticados, abrigando a sede das principais empresas multinacionais, a observação da produção residencial desenvolvida pelas grandes empresas de incorporação impulsionará importantes mudanças tanto no contexto de forte expansão imobiliária, quanto no período subsequente de crise. A centralização do capital analisada como reorganização empresarial, e descrita pela grande concentração da produção pelas grandes incorporadoras, aparecerá no território da metrópole paulista mediante importantes movimentos de intensificação e conquista de novos espaços, transformando e multiplicando as possibilidades de captura de renda imobiliária.

A observação espacial dos lançamentos imobiliários residenciais das 23 maiores empresas de incorporação entre 2007 e 2013 (ver Figura 1) revela um padrão diferenciado de produção imobiliária em relação às demais empresas. Embora não se trate de um grupo homogêneo, como já se discutiu, a totalidade da produção das maiores incorporadoras diferencia-se pelo maior porte dos empreendimentos articulado à exploração de novas fronteiras

imobiliárias, extrapolando uma histórica tendência das empresas mais capitalizadas atuarem nas áreas mais valorizadas dentro daquilo que se convencionou chamar de centro expandido. A forte centralização de capital no setor, apoiada na ampliação das condições de consumo via crédito, irá viabilizar por meio de diferentes estratégias “espaciais” o crescimento contínuo imposto pelo capital financeiro. Serão as grandes incorporadoras aquelas que construirão a maioria dos empreendimentos com mais de 600 unidades. Fortemente ancorada nas possibilidades de urbanização privada permitidas pela forma condomínio (RUFINO, 2018a), a disseminação desse padrão se imprime de maneira descontínua e bastante desigual no território, ampliando a diferenciação espacial ao impor crescentes hierarquias de intensificação da construção.

Figura 1. Lançamentos de Imóveis residenciais da Região Metropolitana de São Paulo – Destaque para os lançamentos e portes dos empreendimentos das grandes incorporadoras²³
Fonte: Embraesp/
Elaboração: Hudynne Lima/Artur Pascoa (Bolsista TT3 – Fapesp).



23. A figura foi elaborada pelos pesquisadores TT3 Fapesp do projeto Incorporação Imobiliária e metropolização: centralização do capital na produção do espaço em São Paulo. Apoiada pela FAPESP, processo 15/25214-9.

A comparação com o período anterior (2000-2006) dessas mesmas empresas revela que a forte expansão dos investimentos imobiliários corresponde a uma verdadeira explosão de fragmentos no espaço (Figura 2), dando relevo à importante transformação das bordas metropolitanas.

Esses espaços pouco dotados de infraestrutura (e, inicialmente, produzidos de maneira extensiva) se colocam de maneira seletiva como novas fronteiras de intensificação da produção imobiliária. Essa expansão metropolitana assenta-se no desenvolvimento prévio “das redes de circulação e das redes imateriais de informação e comunicação que possibilitaram a integração não só da produção industrial, mas também de suas atividades complementares” (LENCIONI, 2011, p. 133), acelerando as possibilidades de circulação na metrópole e permitindo sua apropriação pela produção imobiliária. As estruturas de mobilidade, restritas em muitos casos a grandes rodovias, passam a ser o elemento central da racionalidade de expansão fragmentada e privada, viabilizada sob a forma de grandes condomínios, muitas vezes projetados em diferentes fases. O condomínio se projeta assim no tempo e no espaço dando maior força aos processos de metropolização.

A análise da diferenciação dos preços imobiliários da produção dessas empresas nos distintos períodos (ver Figura 2) revela que a explosão imobiliária (2007-2013) corresponde, também, a uma redefinição dos patamares de preços imobiliários na metrópole, tornando mais evidentes as limitações de se tentar enquadrá-la em um modelo centro (rico) x periferia (pobre). Exemplos claros dessa limitação seriam os altos gradientes de preços identificados em setores descontínuos da produção imobiliária como Barueri-Alphaville (à esquerda no mapa da metrópole) e em Mogi das Cruzes (à direita), que revelam a elitização de áreas periféricas não mais pautada em uma urbanização difusa. Nessas regiões, a concentração de investimentos anteriores e a boa conexão com o núcleo da metrópole imprimiram o alcance de preços elevados que revelam que a expansão imobiliária sobre a borda da metrópole não se limitou à produção de grandes

condomínios para o chamado segmento econômico, possuindo diversas camadas, o que tende a acirrar a diferenciação territorial de toda a metrópole.

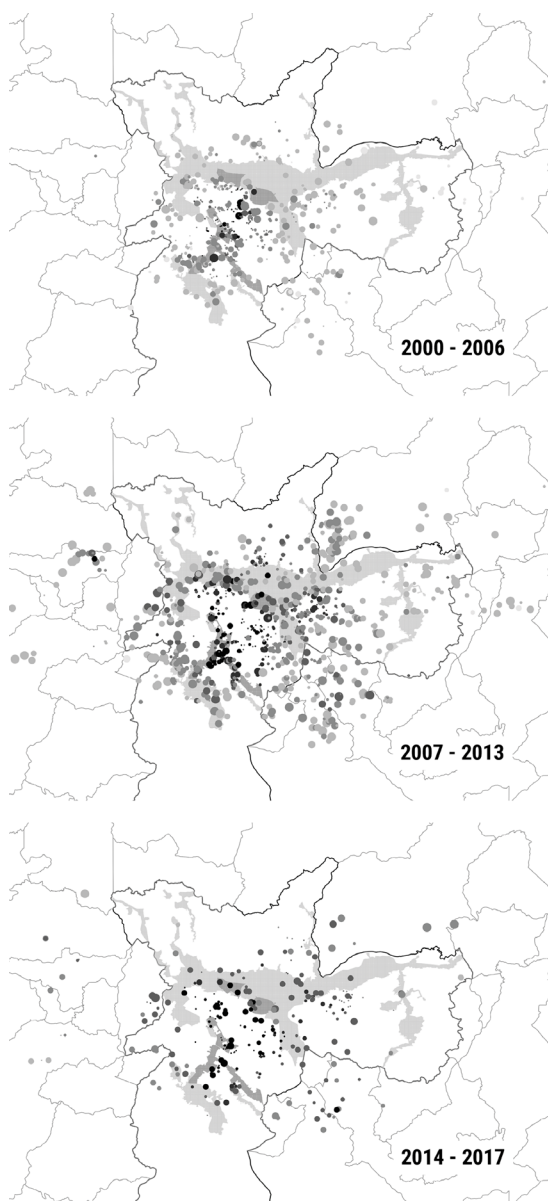


Figura 2.

Produção Imobiliária das 23 maiores incorporadoras por porte dos empreendimentos e preço do metro quadrado sobre os instrumentos de Planejamento Urbano (OUCs; MEM; EETU) nos três períodos analisados

Fonte: Embraesp/

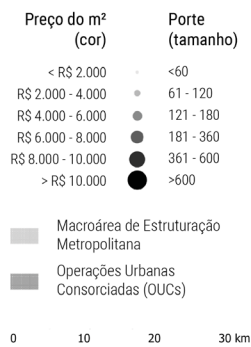
Elaboração: Hudyne Lima/

Artur Pascoa

(Bolsista TT3

- Fapesp).

Empreendimentos do G23 por porte do empreendimento e preço do metro quadrado



Pode-se afirmar, ainda, que a disputa pelo território metropolitano por um conjunto de empresas bastante capitalizadas e a ampliação da hierarquização do mercado impôs o progressivo distanciamento dos grandes condomínios do segmento econômico em direção a áreas mais precárias dos municípios vizinhos à capital, em um processo que vem provocando adensamento populacional e de automóveis incompatíveis com as infraestruturas existentes. A observação mais detalhada desses territórios, desenvolvida em outros trabalhos (HIRASAWA, 2019), revela ainda uma disputa importante por outros produtos imobiliários como os galpões logísticos, que também passam a ser produzidos em forte articulação com o capital financeiro²⁴.

Nos municípios com economia mais dinâmica, como Guarulhos, Osasco e região do ABC, verifica-se o lançamento de empreendimentos mais caros e luxuosos no período de expansão (SÍGOLO, 2014), que se apropriam de antigos terrenos industriais, tornando-se uma alternativa ao mercado imobiliário da capital que, simultaneamente à “explosão” da produção imobiliária para as bordas da metrópole, evidencia um processo geral de aumento de preços. Na observação dos gradientes de preços dentro do município de São Paulo, chama a atenção a concentração de grandes empreendimentos com altos preços de metro quadrado nos antigos espaços industriais, principalmente naqueles lindeiros às margens dos rios Pinheiros e Tietê, que historicamente reuniram importantes infraestruturas construídas originalmente para viabilizar a circulação da produção agrária e posteriormente a industrial.

Nossa percepção é de que a intensificação da ocupação de antigas áreas industriais pelo imobiliário se apropria e dá força ao movimento de desconcentração industrial, ao mesmo tempo em que consolida o “fragmento global” da cidade, constituído pelo

24. O trabalho de Hirasawua (2019) revela uma importante transformação e expansão do produto imobiliário Galpão Logístico a partir de 2010, quando esses tornam-se um importante componente da estruturação de fundos de investimentos imobiliários.

imobiliário mais sofisticado. Como mostra Lencioni (2011), o processo de desconcentração industrial “que expandiu e intensificou a industrialização do entorno metropolitano, [...] reafirmou a primazia de seu núcleo: a cidade de São Paulo, centro, por excelência, da gestão do capital” (LENCIONI, 2011, p. 133).

Parte dessa “renovação urbana” dos espaços industriais da metrópole reflete as estratégias de planejamento historicamente implementadas nessas áreas. Embora a análise das estratégias de planejamento não seja o objeto central de nosso artigo, as dinâmicas imobiliárias da metrópole revelam sua forte interferência, particularmente nesses espaços mais valorizados da metrópole. Como desenvolve Menegon (2008), a partir do Plano de 2002, o desenho das operações urbanas ficou claramente articulado à estratégia de “intensificação da produção imobiliária”, com a valorização tornando-se um objetivo central do planejamento (RUFINO, 2018b). Ao regulamentar e coordenar a expansão imobiliária nesses espaços, o planejamento passa a desempenhar um papel ativo na criação dessas novas frentes imobiliárias, suportando e favorecendo processos de concentração e centralização de capital.

A sobreposição dos lançamentos imobiliários aos instrumentos de planejamento (ver Figura 2) revela o importante papel dos instrumentos urbanísticos na concentração dos empreendimentos de mais altos patamares de preço. Essa observação é bastante evidente para o caso das Operações Urbanas²⁵ instituídas nos anos 1990, mas revela-se também com os novos instrumentos e estratégias implementados pelo Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014, como a Macroestruturação Metropolitana (MEM) e os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU).

Pode-se afirmar que as operações urbanas têm atuado como catalisadores do processo de valorização e diferenciação do espaço, coordenando a concentração dos crescentes investimentos imobiliários e favorecendo a atuação privilegiadas

25. Para ver detalhes sobre o histórico de implementação das Operações Urbanas Consorciadas, ver Castro, 2006.

de grandes empresas e instrumentos financeiros (RUFINO, 2018b), dadas as condições privilegiadas de capitalização desses agentes. Os perímetros delimitados pelas operações urbanas já concentravam, no início dos anos 2000, parte importante dos empreendimentos com maiores VGVs, sendo essa tendência fortalecida no contexto de expansão.

A análise mais aprofundada sobre os empreendimentos desenvolvidos no interior das operações nesta etapa (WEHBA, 2018) revela a existência de negócios imobiliários muito mais sofisticados tanto por seus arranjos espaciais como pelas novas possibilidades de acumulação engendradas por transformações na propriedade (RUFINO, 2019).

A renovação dos instrumentos urbanísticos concebida no âmbito do PDE de 2014 parecem potencializar essa tendência de “renovação urbana” protagonizada por investimentos privados. Embora tenha sido regulamentada em 2014, a MEM já se colocava como território estratégico no período de grande expansão da produção imobiliária (2007-2013), permitindo de maneira mais dispersa a consolidação de grandes condomínios pelas grandes incorporadoras, até então desenvolvidos com feições mais tradicionais, pouco transformando o parcelamento dos antigos tecidos industriais. As inovações anunciadas no PDE, ao mesmo tempo que procuraram responder à falta de urbanidade provocada pela justaposição de grandes condomínios fechados, passaram a legitimar transformações mais flexíveis a partir de novas estratégias de parcerias público-privadas, priorizando, nessas áreas, a implementação dos Projetos de Intervenção Urbana (PIU)²⁶.

A crise imobiliária, evidenciada no período de 2014 a 2017 (ver Figura 2 e Figura 3), para além de uma redução radical no número de empreendimentos e no porte dos mesmos²⁷, determinará

26. Os PIUs abrem a possibilidade do desenvolvimento de proposições privadas de reestruturação urbana de pequenos fragmentos, levando os empreendedores imobiliários a produzirem simultaneamente infraestruturas e imobiliário em novo patamar de coordenação.

27. Observar que também se trata de um período menor quando comparado aos demais, e encerra-se com a produção imobiliária desenvolvida até julho de 2017, correspondentes aos dados EMBRAESP adquiridos no âmbito da pesquisa FAPESP.

importantes transformações na inserção dos empreendimentos na metrópole e na tipologia dos apartamentos, impulsionando uma nova onda de diversificação de produtos imobiliários caracterizados pela redução do tamanho das unidades e por um forte movimento de “recentralização”, articulado ainda aos mais elevados patamares de preços por metro quadrado (ver Figura 2 e Figura 3). Se a redução do tamanho das unidades já podia ser constatada no período de expansão (Figura 3) em decorrência da força do PMCMV e sua implementação predominante nas áreas periféricas, esse fator se radicaliza no período de crise, relacionando-se, em grande medida, à produção de imóveis para investidores. Importante perceber que a redução das unidades se estabelece como uma característica geral do mercado imobiliário de São Paulo (ver Tabela 2), em proporções que dificilmente podem ser explicadas somente pela alteração do perfil das famílias.

Os imóveis menores apresentam – potencialmente – os melhores rendimentos em termos de aluguel (contratos longos ou por temporada) na relação com seu preço de venda. Por essa característica, e por terem preços menores quando comparados às unidades de maior porte, eles são vistos pelo mercado imobiliário e de capitais como imóveis de maior liquidez. Cabe destacar que grande parte desses empreendimentos permanecem concentrando um significativo número de unidades, que assegura novas fronteiras de captura intensiva de renda imobiliária. Trata-se de empreendimentos que, embora não se destaquem em termos de volumes de áreas construídas, alcançam elevados valores de Valor Geral de Vendas (VGVs).

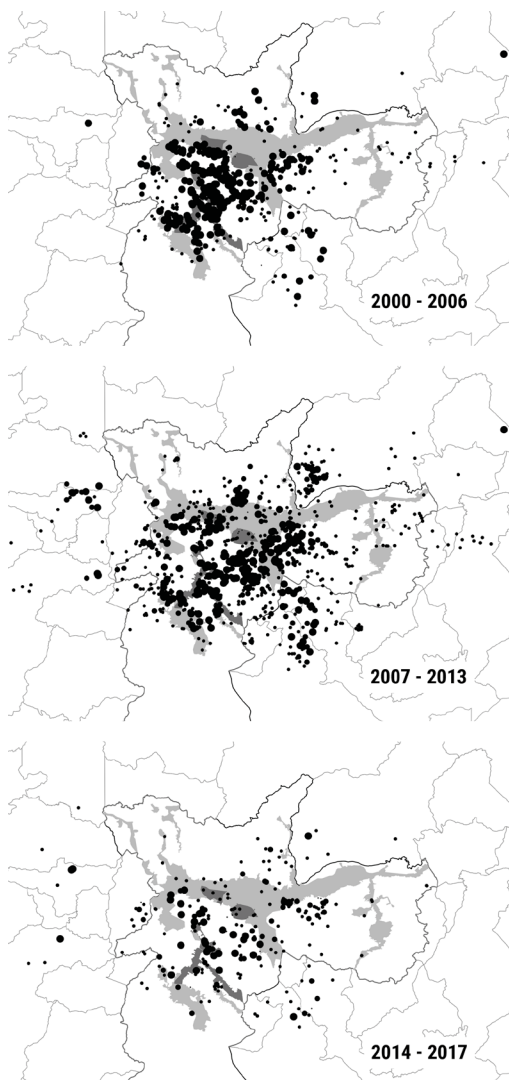
A produção com essas características também está articulada aos fortes estímulos oferecidos para esse tipo de produção nos Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (EETU)²⁸, onde pretende-se promover processos de “renovação urbana” em áreas

28. Essas áreas estão delimitadas pelo raio de até 600 metros de distância de estações de trem, metrô, monotrilho, veículos leves sobre trilho (VLT) e Veículos Leves Sobre Pneus (VLP) em vias elevada, além de áreas de até 400 metros de corredores de ônibus municipais, intermunicipais e VLPs em vias não elevadas, com algumas exceções para esses casos.

Figura 3.

Produção Imobiliária das 23 maiores incorporadoras por tamanho das unidades sobre os instrumentos de Planejamento Urbano (OUCs; MEM; EETU) nos três períodos analisados

Fonte: Embrasp/
Elaboração: Artur Pascoa (Bolsista TT3 – Fapesp).

**Tabela 2.**

Caracterização Geral da Produção Imobiliária nos distintos períodos (Incluindo G23 e demais agentes)

Fonte: Embrasp/
Elaboração: Hudyne Lima (Bolsista TT3 – Fapesp).

	2000 - 2006	2007-2013	2014-2017
N. EMPREENDIMENTOS	4.303	6.282	2.127
Unidades habitacionais (total)	232.863,00	431.194,00	132.300,00
Área útil construída (total)	20.371.419,17	32.835.078,25	8.006.497,93
Área construída (total)	36.822.937,18	60.000.831,62	14.821.859,51
Tamanho médio empreendimento (un.)	54	69	62
Tamanho médio unidade (m ²)	87	76	61
N. empreendimentos/ano	615	897	608
Unidades/ano	33.266	61.599	37.800

com disponibilidade de infraestruturas de mobilidade. Destinado a oferecer importantes incentivos à intensificação construtiva mediante unidades de menor tamanho²⁹ e propagandeando como objetivos maior inclusão social e alteração do padrão de deslocamentos, os EETUs acabam por favorecer o encarecimento da moradia nos corredores urbanos nas áreas mais centrais da cidade, onde anteriormente se encontravam imóveis desvalorizados. A análise das dinâmicas desse período mostra que o instrumento urbanístico acaba por estimular a exploração de fronteiras internas ao centro expandido, rompendo, ainda que parcialmente, um modelo de produção imobiliária que concentrava seus investimentos nos miolos dos bairros de grande valorização.

Embora a ideia dos eixos se estenda para áreas periféricas dentro do município de São Paulo, a produção nesses espaços é bem menos significativa, não estabelecendo uma ruptura da forte hierarquização dos produtos imobiliários na cidade. São apenas nessas áreas mais periféricas onde os eixos são acionados para a produção de empreendimentos de Habitação de Interesse Social e Habitação de Mercado Popular³⁰. Cabe ressaltar que a desobrigação do PDE com relação à implementação de vagas de garagem

29. Para alcançar essas transformações e atrair o interesse do mercado, o Plano define alguns parâmetros urbanísticos que tornam esses eixos espaços muito atrativos para os investimentos imobiliários. Nesse sentido, estabelece-se o aumento do coeficiente aproveitamento para quatro (maior valor permitido para o município), a permissão de construções sem limite de gabarito e a cota parte máxima do terreno de 20 (a qual permite a produção de muitas unidades de pequeno porte). De forma geral, há um impulso para a renovação das construções por meio de processos de remembramento de lotes, uma vez que se define o lote mínimo de 1.000 metros quadrados para os novos empreendimentos.

30. O Decreto Municipal nº 57.377, de 11 de outubro de 2016, define Habitação de Interesse Social (HIS) como as unidades habitacionais com no máximo um sanitário e uma vaga de garagem destinadas ao atendimento de famílias de baixa renda, classificando-se em dois tipos: HIS 1 (destinada a famílias com renda familiar mensal de até R\$ 2.640,00) e HIS 2 (destinada a famílias com renda familiar mensal superior a R\$ 2.640,00 e igual ou inferior a R\$ 5.280,00). O mesmo Decreto define Habitação de Mercado Popular como as unidades habitacionais com no máximo dois sanitários e até uma vaga de garagem, destinada ao atendimento de famílias com renda familiar mensal superior a R\$ 5.280,00 e igual ou inferior a R\$ 8.800,00.

passou a viabilizar habitação de mercado popular no centro de São Paulo. Na prática, o pequeno tamanho das unidades vem atraindo mais os perfis de jovens solteiros e/ou casais, respondendo de maneira parcial às diferentes demandas de habitação.

Por fim, cabe destacar que o cenário de crise tem assinalado novos arranjos de inserção do capital financeiro na produção de grandes condomínios, dando relevo a uma produção residencial não mais controlada por grandes incorporadoras, que, como já se relatou, parecem ter sentido com maior força, num primeiro momento, os impactos da crise.

O já mencionado grupo das chamadas “empresas em fase de transição” atravessaram o período de crise com menos turbulências e adaptaram-se reforçando tanto a produção enquadrada no PMCMV, como a produção de empreendimentos com unidades menores articulada aos EETUs. A observação de alguns empreendimentos dessas empresas revela a consolidação do condomínio como centro dos processos de centralização do capital, articulando investidores financeiros, construtores e financiamentos disponibilizados via Estado em cada um dos empreendimentos em arranjos mais flexíveis, onde a rentabilidade é calculada caso a caso.

Essa racionalidade de produção que tem a Sociedade de Propósito Específico (SPE) e o condomínio como centro de gestão revela o protagonismo assumido pelos fundos de investimentos no atual cenário, sejam eles nacionais, sejam internacionais. Como produto dessa estratégia, foram concebidos nos últimos anos empreendimentos que surpreendem pelos portes colossais na metrópole de São Paulo incorporados por agentes que, até então, tinham menor visibilidade: o Reserva Raposo (situado no quilômetro 20 da Rodovia Raposo Tavares)³¹ e o Pátio Central (no bairro do Cambuci)³² (ver Figura 4) são alguns exemplos

31. Trata-se do maior lançamento imobiliário da atualidade, com cerca de 18.000 unidades.

32. O empreendimento possui 5.500 unidades distribuídas em 35 torres.

emblemáticos que podem ser mencionados. Cabe lembrar que o retorno à capital por meio de grandes condomínios de padrão popular é assegurado por níveis de adensamentos ainda maiores decorrentes de importantes estímulos das regulações urbanísticas e edilícias oferecidas a esse produto imobiliário específico, reconhecido no planejamento local como Habitação de Mercado Popular.

Figura 4.

Empreendimentos Reserva Raposo e Pátio Central.

Fontes: meuapmi-nhacasa.com.br e folha.uol.com.br



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A enorme concentração de investimentos na metrópole mobilizada por essas empresas e investidores consagra a metrópole de São Paulo como um espaço privilegiado de acumulação. Essa acumulação é obtida, em larga medida, pela elevação substancial do preço dos imóveis, que alcançam ali as taxas mais elevadas. A contínua “valorização” imobiliária, apresentada de maneira geral como benefício coletivo à metrópole, obscurece a crescente concentração de riqueza e ampliação das desigualdades como marca desse processo. A ampliação do acesso à habitação, gerado no período pela abundância de financiamentos e subsídios, encobre o crescente endividamento das famílias. A crise imobiliária que cobra a reinserção de condições para a expansão do setor tem sua face mais cruel revelada na expropriação dos imóveis dos proprietários endividados. Para aqueles que não foram incluídos

no processo de enorme expansão imobiliária, é evidente a ampliação da precarização do morar articulada à elevação geral dos preços. Num cenário de radicalização de desigualdades, cuja manifestação concreta é a enorme ampliação dos moradores de rua, o setor imobiliário volta a comemorar no final de 2019 “uma retomada vigorosa”³³, que recoloca a metrópole de São Paulo como centro de captura de maiores patamares de renda imobiliária num cenário de redução de rendimentos de outros investimentos financeiros.

Vistas como camadas que se sobrepõem, a produção imobiliária conduzida em forte articulação com as finanças nos diferentes períodos analisados tem redefinido o crescimento e o adensamento da metrópole. Emergindo sob a forma de grandes projetos e acelerando o ritmo de inserção de inovações no setor imobiliário, a ação desses agentes tem se mostrado determinante na definição da totalidade das formas de apropriação do espaço.

É nesse sentido que, ao analisar o imobiliário a partir de suas relações de produção, conseguimos unificar “processos que comumente são entendidos como se fossem separados: o social e o espacial ou o global e o local” (PEREIRA, 2006, p.222). Associam-se, desta maneira, os processos de centralização do capital e metropolização do espaço.

33. Essa retomada foi descrita em matéria do Estadão no dia 04 de novembro de 2019 “Com captações bilionárias e juro baixo, setor imobiliário inicia expansão”. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/negocios/com-captacoes-bilionarias-e-juro-baixo-setor-imobiliario-inicia-expansao/>. Acessada em 05 de novembro de 2019.

REFERÊNCIAS

AALBERS, M. (2015). *The Real Estate/Financial Complex*. Palestra. São Paulo: FAUUSP, 2015.

ABRAIN/PIPEZAP (2017). *Cadeia de Valor e Importância Socioeconômica da Incorporação Imobiliária no Brasil*. Relatório de Pesquisa. Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias. São Paulo, Dezembro de 2017.

AGLIETA, M. (1986). *Regulación y Crisis del Capitalismo*. México: Siglo Veintiuno Editores.

BOTELHO, A. (2007). *O Urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário*. São Paulo: Annablume/Fapesp.

CASTRO, L. G. R. de. (2006). *Operações urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar*. Tese de Doutorado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

CHESNAIS, F. (org.) (2005). *Finança Mundializada*. São Paulo: Boitempo.

FIX, M. (2007). *São Paulo: Cidade Global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo.

FIX, M. (2011). *Financeirização e Transformações Recentes no Circuito Imobiliário no Brasil*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

HIRASAWA, A. (2019). *A produção de Condomínios Logísticos na Região Metropolitana de São Paulo: investimentos financeiros na reestruturação das bordas metropolitanas*. Trabalho (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

HOYLER, T. (2016). *Produção Habitacional Via Mercado: quem produz, como e onde? Uma leitura da dinâmica imobiliária recente a partir da política habitacional*. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 35, n. 01, pp. 139-157.

JARAMILLO, S. (1982).. *Las Formas de Producción del Espacio Construido en Bogotá*. In: PRADILLA, E. (org.) *Ensayos Sobre el Problema de la Vivienda en México*. Cidade do México: Latina UNAM, p. 149-212.

LAPAVITSAS, C. (2013). *The Financialization of Capitalism: “profiting without producing”*. *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, v. 17, n. 6, p. 792-805.

LENCIONI, S. (1991). *Reestruturação Urbano-Industrial: centralização do capital e desconcentração da metrópole de São Paulo*. Tese de doutorado – FFLCH, Universidade de São Paulo, São Paulo.

LENCIONI, S. (2011). *A Metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomerações difusas*. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 120, pp.133-148, jan./jun.

MENEGON, N. M. (2008). *Planejamento, território e indústria: as operações urbanas em São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Centralização do capital e metropolização do espaço
a atuação das grandes incorporadoras de São Paulo no contexto de expansão e crise imobiliária

MIELE, S. A. F. (2008). O movimento da Economia Financeira na Dinâmica Imobiliária de São Paulo. São Paulo: Labur Edições.

PENHA FILHO, C.; MIOTO, B. (2017). Limites da Concentração e Centralização de Capitais no Imobiliário: um olhar a partir de quatro empresas incorporadoras. In: XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano e Regional. Anais... São Paulo: ANPUR.

PEREIRA, P. C. X. (1984). Espaço, Técnica e Construção. Apropriação e Produção do espaço: as implicações no desenvolvimento técnico da indústria da construção. O Caso da construção de moradias na cidade de São Paulo. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

PEREIRA, P. C. X. (2004). São Paulo – a construção da cidade – 1872-1914. São Carlos: RiMa.

PEREIRA, P. C. X. (1988). Espaço, Técnica e Construção: o desenvolvimento das técnicas construtivas e a urbanização do morar em São Paulo. São Paulo: Nobel.

RIBEIRO, L. C. Q. (1991). Da propriedade fundiária ao Capital Incorporador: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

ROCHA LIMA JR., J; GREGÓRIO, C. A. G.(2008). Valuation e Investimento nas Ações das Empresas de Real Estate no Brasil: Cenário do Ciclo de captação Intensiva (2005-2007). IN: VIII Seminário Internacional da LARES – Latin American Real Estate Society. Anais... São Paulo: LARES.

ROYER, L. (2009) Financeirização da Política Habitacional: limites e perspectivas. Tese de Doutorado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

RUFINO, M. B. C. (2012). A Incorporação da MetrÓpole: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza. Tese de Doutorado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

RUFINO, M. B. C. (2018a). A disseminação da Forma Condomínio no Programa Minha Casa Minha Vida (PMVMC): privatização da urbanização para os mais pobres? Revista Espacios, v. 8, n. 16, pp. 241-265.

RUFINO, M. B. C. (2018b). Do Zoneamento às Operações Urbanas Consorciadas: planejamento urbano e produção imobiliária na mercantilização do espaço em São Paulo (1970-2017). In. PEREIRA, P. C. X. (org.). Imediato, Global e Total na Produção do Espaço: a financeirização da cidade de São Paulo no século XXI. São Paulo: FAUUSP.

RUFINO, M. B. C. (2019). Transformações da forma condomínio na financeirização do imobiliário: mercantilização da habitação e privatização do espaço na reestruturação metropolitana de São Paulo". In. FERREIRA, A.; RUA, J.; DE MATTOS, R. C. (Org.). Produção do Espaço: Emancipação social, o comum e a verdadeira democracia. Rio de Janeiro: Consequência, 2019.

SANFELICI, D. (2013). A Metrópole sob o Ritmo das Finanças: implicações socioespaciais da expansão imobiliária no Brasil. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SANFELICI, D.; HALBERT, L. (2016). Financial Markets, Developers and the Geographies of Housing in Brazil: a supply-side account. *Urban Studies*, v. 53, n. 7, pp. 1465-1485.

SHIMBO, L. (2010). Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese de Doutorado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos.

SÍGOLO, L. (2014). O Boom Imobiliário na Metrópole Paulistana: o avanço do mercado formal sobre a periferia e a nova cartografia da segregação socioespacial. Tese de Doutorado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SINGER, P. (1979). O Uso do Solo Urbano na Economia Capitalista. In: MARICATO, E. (Org.) *A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo: Ed. Alfa-Ômega.

TAHUATA, S. (2020). Valorinveste: Rachaduras no Concreto. *Valor Econômico*, São Paulo, 11 de set. 2012. Disponível em: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2012/09/11/valorinveste-rachaduras-no-concreto.ghtml>. Acesso em 14 set. 2020.

TONE, B. (2010). Notas Sobre a Valorização Imobiliária em São Paulo na Era do Capital Fictício. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

TOPALOV, C. (1974). *Les Promoteurs Immobiliers: contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*. Paris: Editora Mouton.

WEHBA, C. (2018). Novas relações de produção imobiliária na metrópole do século XXI: Odebrecht, Água Espreada e o Parque da Cidade em São Paulo. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

AS IDAS E VINDAS DA FINANCEIRIZAÇÃO DO IMOBILIÁRIO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM

Raul da Silva Ventura Neto

José Júlio Ferreira Lima

Mariana de Fátima Silva dos Santos

INTRODUÇÃO

Este artigo busca reconstruir de forma sistematizada a atuação das grandes incorporadoras nacionais de capital aberto na Região Metropolitana de Belém (RMB), apontando as razões que subsidiaram a expansão territorial dessas incorporadoras para além do eixo Rio-São Paulo, a partir de 2007; como se deu o processo de associação com as incorporadoras locais; e quais foram os limites produtivos e financeiros que levaram à saída dessas empresas da metrópole paraense. A ideia central é compreender se a saída dessas empresas do mercado de imóveis da região se justifica por conta de elementos estruturais dos circuitos imobiliários locais ou, então, se foi motivada por uma reversão nas expectativas de crescimento da economia em virtude de mudanças no cenário macroeconômico brasileiro. A presente questão é levantada tendo em vista a retomada, desde 2018, de lançamentos imobiliários do segmento médio alto e alto padrão a partir de incorporadoras locais que, aparentemente, voltaram a monopolizar a produção e lançamento de imóveis na RMB, mas agora sem a participação das incorporadoras nacionais.

O artigo foi estruturado em três partes. A primeira parte pretende esmiuçar como a aproximação entre o capital financeiro e as principais incorporadoras do circuito imobiliário

nacional, movimento simbolizado pela abertura de capital dessas empresas na BM&FBOVESPA por meio de subseqüentes rodadas de Ofertas Públicas de Ação (OPA). E, também, como tais ações estimularam o avanço dessas empresas para circuitos imobiliários de regiões periféricas do capitalismo nacional, que até então se mantinham como órbitas reservadas de elites locais, como bem percebeu Lessa (1982) em suas análises sobre o pacto tácito de não concorrência entre as diversas frações do capital mercantil nacional. A discussão sobre a gênese e a consolidação do circuito imobiliário local como órbita de reprodução dos excedentes das elites locais é tratada na segunda parte do artigo.

A terceira parte do artigo busca entender as *“idas e vindas da financeirização do imobiliário”* na Região Norte. Em outras palavras, são investigados os motivos oficiais que subsidiaram o processo de expansão das incorporadoras nacionais para circuitos imobiliários consolidados, como foi o caso do circuito imobiliário da RMB. As discussões apresentadas nessa parte analisam as transformações verificadas no circuito imobiliário da RMB e como isso impactou em termos de formação de novas fronteiras imobiliárias e na organização de empresas tradicionais do circuito imobiliário local. Busca-se entender quais foram e como ocorreram as alterações que permitiram ao território metropolitano servir a uma lógica de valorização financeira que articulava o espaço urbano da RMB às expectativas de rendimento do capital financeiro nacional e internacional.¹ Por fim, são apresentadas discussões de como tem se dado a reestruturação do circuito imobiliário local nos últimos anos com a saída das incorporadoras nacionais e a “retomada” do mercado pelas incorporadoras locais.

1. Este artigo sintetiza pesquisas realizadas em Ventura Neto (2012) e Ventura Neto (2017) e faz uso de extenso levantamento em documentos oficiais das empresas, especialmente relatórios anuais e trimestrais disponibilizados aos acionistas e balanço patrimonial, nesse caso, para empresas S. A. de Belém que dão início ao mercado imobiliário por incorporação na cidade. Além disso, foram realizadas cerca de 15 entrevistas com representantes de incorporadoras locais e nacionais durante o período de maior atuação destas na RMB, entre 2011 e 2012, e que foram usadas com mais profundidade em Ventura Neto (2015).

FINANCEIRIZAÇÃO DO URBANO: A ABERTURA DE CAPITAL DAS GRANDES INCORPORADORAS E ESTRATÉGIAS DE EXPANSÃO TERRITORIAL

A despeito do Brasil ter iniciado de forma precoce sua inserção em dinâmicas mais globais da financeirização da economia capitalista, cujo marco são os empréstimos lastreados em “petrodólares”² tomados pelo Governo Federal no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento, havia um forte descompasso no ritmo de financeirização entre os setores internos da economia nacional, especialmente a construção civil e mais especificamente as empresas atuantes no mercado imobiliário residencial. Este se mostrava como uma das últimas grandes fronteiras a ser capturada pela órbita de interesses do capital financeiro (FIX, 2011), sendo um setor fundamental para capturar renda fundiária urbana. Tal condição é cada vez mais necessária para o mundo das finanças contemporâneo (ROLNIK, 2015) – ainda mais em um país que possui uma das maiores taxas de urbanização do mundo.

O impulso inicial veio em meados dos anos de 1990 com o receituário imposto pelo Consenso de Washington, cujas reformas previstas para o sistema financeiro nacional possibilitaram tanto uma conjuntura favorável para a forte entrada de capitais forâneos no Brasil (que passou a ser um dos maiores receptores de Investimentos Estrangeiros Diretos [IED] da América do Sul), quanto promover as primeiras formas de articulação entre capital financeiro e o capital incorporador nacional (FERREIRA, 2007). Essa forma, ainda que incipiente de financeirização do circuito imobiliário, ficou por algum tempo restrita a trechos específicos da cidade de São Paulo, motivadas pelo erguimento do novo

2. Conforme mostra Chesnais (1998; 2005), esses empréstimos provinham de recursos da indústria petrolífera por meio de linhas de crédito existentes em bancos internacionais da época direcionadas para países em desenvolvimento. A esse artifício da acumulação financeira dá-se o nome de “Reciclagem dos Petrodólares”, sendo o principal responsável por fluxos importantes de dívidas gerados pelos países em desenvolvimento que participam desse processo, caracterizando a primeira forma de inserção financeira internacional dos mesmos.

centro financeiro da cidade às margens do rio Pinheiros (FIX, 2007; BOTELHO, 2007), e em articulações pontuais com o chamado imobiliário turístico de alto padrão construtivo, destinadas a um nicho específico de mercado presente em algumas capitais do nordeste brasileiro (SILVA, 2010; RUFINO, 2012).

A aproximação entre capital financeiro e os circuitos imobiliários de metrópoles da periferia do sistema, como é o caso da RMB, foi possibilitada mediante rodadas seguidas de transformação institucional na estrutura dos sistemas de financiamento disponíveis para habitação de mercado. Essas rodadas geraram profundas modificações no Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e formataram o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), que deveria funcionar de forma suplementar e, até mesmo, independente do *funding* disponível pelo SFH. Outra função seria priorizar a organização de um ambiente de negócios seguro ao investimento privado para, dessa maneira, atenuar “falhas” de mercado (ROYER, 2013; FIX, 2011). Porém, o SFH e os fundos públicos rapidamente tornaram-se fundamentais para lastrear os investimentos que permitiram o *boom* do mercado imobiliário em nível nacional a partir de 2005 (ROYER, 2013).

No escopo do SFI, foram constituídas inovações financeiras fundamentais para conectar a produção imobiliária realizada em qualquer parte do território nacional ao mercado financeiro global. Em especial, podemos citar as Células de Crédito Imobiliário (CCI), os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), e as Letras de Crédito Imobiliário (LCI)³, além alienação fiduciária para o bem imóvel. Em termos práticos, isso significava que tradicionais pagamentos mensais e anuais às incorporadoras se converteriam facilmente em um papel financeiro (CCI) negociável no mercado de capitais por meio da emissão de um CRI, com um rendimento atrelado ao pagamento do mutuário.

3. Apenas para constar, primeiramente foi criado o CRI na Lei do SFI (Lei n. 9.514/1997) e, em seguida, foram instituídos as CCI e as LCI, na Lei do Patrimônio de Afetação (Lei n. 10.391/2004), para um detalhamento do funcionamento desses novos marcos e os impactos no circuito imobiliário nacional ver Royer (2013), Fix (2011) e Sanfelici (2013)

De fato, os CRI deveriam ocupar um lugar de destaque nesse novo momento do setor imobiliário nacional, assumindo na prática a função de tornar possível a securitização do ativo imobiliário, assemelhando-se ao *mortgage backed securities* (MBS) estadunidense (FIX, 2011, p. 130). Sua interação com os recebíveis imobiliários possibilita que o incorporador transfira a dívida com o cliente para outro agente financeiro num ciclo que encurta de forma significativa o período de retorno de capital para a empresa construtora (VOLOCHKO, 2007). No entanto, a financeirização da produção imobiliária mediada pela emissão de CRI incorpora os limites estruturais da formação brasileira, tanto sua baixa capacidade de poupança, quanto a permanente disputa intercapitalista pela poupança interna, em que, de um lado, estaria o Estado e o sistema financeiro e, de outro, o setor imobiliário (BOTELHO, 2007).

O impulso necessário para a expansão territorial do capital financeiro em associação ao capital incorporador viria de um combinação entre expectativas positivas relacionadas à expansão do mercado imobiliário nacional e o lastro financeiro criado por novas estratégias de atuação dos principais agentes do circuito imobiliário do eixo Rio-São Paulo. Por meio dessas novas estratégias é que se observam fusões entre empresas de maior e menor porte já consolidadas e, principalmente, a abertura de capital na Bolsa de Valores por meio de oferta primária de ações (FIX, 2011).

O *real estate* à brasileira, como muito bem definiu Shimbo (2010), seguiu um modelo no qual somente as ações das empresas, particularmente incorporadoras e construtoras, são transacionadas no mercado financeiro, e não a unidade habitacional, diferindo-se do modelo estadunidense que serviu de espelho ideológico para todo o processo. Essa condição foi o que permitiu a entrada de um elevado volume de recursos em pouco tempo, promovendo imediatamente o aumento na escala da empresa⁴, impulsionando mudanças em rotinas

4. Segundo matéria publicada no jornal Valor Econômico na época, a média do aumento do capital de giro das empresas que abriram capital, entre setembro

relacionadas à expectativas de faturamento com os novos empreendimentos, sem que tivesse havido ajustes estruturais nas rotinas administrativas para lidar com a inserção abrupta a uma lógica financeirizada de atuação no mercado (ROCHA LIMA JR.; GREGÓRIO, 2008). Isso fez com que parâmetros já utilizados na estrutura interna das empresas (antes das OPA, para mensurar o desempenho dos empreendimentos) passassem a ser utilizados como referência no cálculo de *valuation*⁵ das ações. Propriedade de terra urbana – na forma financeira dos *landbanks* – e o Valor Geral de Vendas (VGV), passaram a funcionar cada vez mais como base para a criação de capital fictício (FIX, 2011), antecipando ganhos futuros do que ainda viria a ser construído e obrigando processos de racionalização do projeto de arquitetura e novas formas de gestão do canteiro (SHIMBO, 2010; ANITELLI; TRAMONTANO, 2016). O forte deslocamento dos recursos líquidos para a compra de terrenos fortaleceu um movimento especulativo em torno dos terrenos disponíveis nas cidades do eixo Rio-São Paulo, obrigando as incorporadoras a extrapolar seus limites tradicionais de atuação ao entrarem em novos mercados regionais das principais cidades do Norte e Nordeste do país.

A entrada das incorporadoras nacionais no circuito imobiliário da RMB teve como característica predominante a associação a incorporadoras e construtoras locais. Enquanto estratégia, as associações diversificadas eram defendidas, inclusive, nos relatórios disponibilizados aos acionistas como forma de obter aceleradamente um *know-how* do mercado local. Contudo, como mostraremos no tópico seguinte, as incorporadoras de capital aberto se depararam com um

de 2005 e abril de 2007, foi quatro vezes maior que o tamanho anterior. Além disso, como os recursos que ingressaram são líquidos em caixa, se traduziram em um multiplicador de escala operacional ainda mais agressivo.

5. No mercado financeiro, utiliza-se o termo *valuation* para o ato de precificar o ativo que está sendo negociado naquele mercado. No caso das incorporadoras nacionais de capital aberto, trata-se principalmente do ato de atribuir um preço às suas ações.

circuito imobiliário consolidado e em pleno ciclo expansivo, no qual a captura do *know-how* sobre como e onde atuar na metrópole não seria tão simples.

O CIRCUITO IMOBILIÁRIO DA RMB COMO ÓRBITA RESTRITA ÀS ELITES LOCAIS

Os primeiros exemplos de incorporação imobiliária em Belém datam do final dos anos de 1940 e surgem impulsionados por reinvestimento de excedentes de grupos empresariais da região que se dedicavam a atividades industriais de bens não duráveis, de exportação de castanha-do-Pará e de importação de manufaturas ou outros gêneros que não eram produzidos na Amazônia. O processo de redirecionamento de excedentes para o circuito imobiliário de Belém foi, provavelmente, suficiente para estruturá-lo, já naquele momento, como circuito autônomo de valorização para reprodução de uma parcela do capital mercantil que circulava na região amazônica, buscando o imóvel como principal frente de investimento, dada sua condição de reserva de valor que a propriedade da terra assume no subdesenvolvimento (RANGEL, 2004).

Em contextos de integração restrita do mercado nacional e de inexistência de um setor financeiro regional, situação que caracterizava a economia paraense até meados dos anos de 1960, as frações do capital mercantil regional tendiam a agregar para si tanto o caráter comercial quanto o caráter financeiro do circuito imobiliário, criando no interior da mesma unidade empresarial dois circuitos de valorização do capital distintos, mas organicamente articulados. Isso significava que o investimento em imóveis urbanos (fosse para expandir a capacidade produtiva da indústria, fosse para diversificá-la no sentido de se tornar uma incorporadora ou construtora) representava a conexão entre o faturamento do grupo aos ganhos possíveis com a valorização imobiliária, que seria incorporado aos ganhos da empresa e, até mesmo, registrado no balanço anual. Nesse sentido, o circuito

imobiliário da RMB nasce com um perfil claramente identificado com o reinvestimento de lucros dos grupos empresariais locais, buscando agregar o capital imobilizado em imóveis ao próprio patrimônio da empresa (VENTURA NETO, 2017).

Os dados que evidenciam a autonomização do circuito imobiliário de Belém estão registrados nos balanços patrimoniais dos principais grupos empresariais locais, e não só naqueles envolvidos em operações imobiliárias, permitindo captar que os ativos controlados por esses grupos se conectam à incorporação de edifícios residenciais, ao longo da década de 1950 e 1960, principalmente. Mesmo operando na inexistência de um marco regulatório específico para a incorporação de edifícios e com severas restrições de poupança interna para oferecer financiamento de longo prazo, o capital incorporador encontra caminhos para organizar o circuito imobiliário local como órbita reservada das elites regionais. De forma simplificada, a incorporação ocorreu dentro de três caminhos distintos: i) O reinvestimento de lucros do grupo empresarial, com o patrimônio imobiliário passando a compor os ativos imobilizados; ii) a formação de empresas de sociedade aberta de capital fechado – empresas S. A. – constituídas unicamente para viabilizar a incorporação e construção do empreendimento imobiliário; iii) a participação de empresário local como braço financeiro de uma incorporadora que não se vinculava à sua empresa.

O caso da empresa Importadora de Ferragens S. A.⁶ ilustra a primeira forma. No primeiro balanço publicado pela empresa, em 1945, a Importadora declarou cerca de Cr\$ 3,4 milhões imobilizados em imóveis, o que representava 5,2% do total de

6. A Importadora de Ferragens é uma empresa fundada em 1931 e que inicialmente se dedicava aos mais diversos tipos de importações de produtos manufaturados, especialmente materiais para construção civil e automotivo. Em poucos anos, a Importadora de Ferragens S. A. se consolidou como a principal importadora da região, abrindo a primeira filial fora do Pará em 1945 na cidade do Rio de Janeiro, onde ficou até meados dos anos de 1980. A empresa existe até hoje e, atualmente, se dedica ao comércio veículos automotivos, além de administrar os imóveis em propriedade da empresa e da família.

ativos, que somavam aproximadamente Cr\$ 65 milhões. Pouco mais de 15 anos depois, em 1960, a participação de imóveis no balanço da empresa era de Cr\$ 90 milhões, representando 11,05% de um ativo total que, por sua vez, correspondia ao montante de Cr\$ 812 milhões. O forte crescimento nos ativos imobiliários do grupo ao longo da série está diretamente associado à incorporação e construção do Edifício Importadora, na região central de Belém, maior construção de uso misto da cidade naquele momento, lançado em 1945 e inaugurado em 1954. Um investimento que teria consumido, ao longo de quase uma década de construção, cerca de 30 milhões de cruzeiros e cujos lucros com a venda e aluguel de imóveis passaram a compor o balanço da empresa. Com a construção do edifício, o ativo total da Importadora de Ferragens S. A. apresentou, entre 1955 e 1960, uma taxa média anual de crescimento de 12,78% a.a.; e se compararmos com o balanço anterior à incorporação do edifício, entre os anos de 1950 e 1960, essa taxa se eleva a patamares de 68,94% a.a.⁷

O segundo caso é ilustrado pela Companhia Paraense de Construções S. A., primeira empresa exclusivamente voltada para a incorporação imobiliária, cujo propósito da constituição da empresa como uma sociedade de ações era o de servir à sua capitalização pela captação de 25 mil interessados a possíveis subscritores⁸ – uma estratégia que funcionava de forma muito semelhante ao que atualmente se classifica de “financiamento

7. Os valores monetários do levantamento foram deflacionados com a inflação acumulada até dezembro de 1960.

8. “Um empreendimento, porém, como é da Companhia Paraense de Construções S. A., com os seus propósitos e largo campo de ação, feito por meio de subscrição pública, apresentaria a vantagem de proporcionar a muitos a oportunidade de empregar as suas economias em um bom negócio no qual os lucros são certos, ao mesmo tempo habilitando-se ao grande benefício de adquirirem casa própria como acionistas e proprietários. [...] Mais do que nenhum outro sistema, acreditamos que a subscrição pública se apresenta vantajosamente neste caso, de que que cooperará para a apresentação de uma Companhia com uma quantidade inicialmente formada beneficiadora de vinte e cinco mil interessados que serão tantos os subscritores que calculamos venha a comportar a Companhia Paraense de Construções S/A.” (DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO, 5 de abril de 1949, p. 7).

direto com a construtora”. Cada ação custava Cr\$ 100,00 e o interessado em tornar-se sócio da empresa precisaria adquirir 200 mil ações ao longo do tempo de construção do edifício, pagando 15,0% do valor no ato de subscrição (Cr\$ 300 mil) mais uma primeira prestação que correspondia a 10,0% do valor da subscrição. Mensalmente, o pagamento continuava em valores menores até atingir as 200 mil ações, o que, em tese, representava o valor final da unidade imobiliária.

No último caso, a empresa de incorporação apresentava em seu quadro societário a presença significativa de empresários do setor extrativista, como é o caso do Sr. Wady Chamié⁹, aparecendo como Diretor-Tesoureiro e segundo maior acionista das Cinemas e Teatros Palácio S. A., uma empresa de entretenimento dedicada inicialmente à exploração comercial de cinemas, mas que também atuava fortemente no ramo da incorporação imobiliária. O principal acionista da Palácio S. A. era o engenheiro paraense Judah Levy, responsável pela incorporação e construção dos primeiros edifícios de apartamentos em Belém no ano de 1949 com a imobiliária Sul-América, empresa de incorporação controlada por Judah com sede na cidade do Rio de Janeiro, onde havia construído dois edifícios na Zona Sul carioca: o Visconde do Arary e o Barão do Marajó, respectivamente nos bairros de Copacabana e Catete. No balanço de 1960, constava como “em construção” o segundo cinema e teatro da empresa, que localizar-se-ia no andar térreo de um edifício de apartamentos de quinze andares e com trinta unidades residenciais. O empreendimento foi financiado pelo aumento do capital social da empresa, que passou de Cr\$ 30 para Cr\$ 90 milhões, e que se concretizaria pela emissão de trinta mil ações preferenciais e trinta mil ações secundárias, cada uma no valor de Cr\$ 1.000,00. Assim como no caso da Companhia Paraense de Construções S. A., os interessados em participar como sócios do empreendimento poderiam

9. Wady Chamié era sócio da Companhia Industrial do Brasil e da Usina Brasil, indústrias de beneficiamento de Castanha-do-Pará com usina localizada em Belém, ambas de propriedade das famílias Thomé, Chamié e Chady.

subscrever ações pelo pagamento de 10,0%, no ato da subscrição, quitando o restante em vinte prestações mensais e iguais. No fim, apenas o edifício seria entregue, enquanto o cinema nunca seria finalizado pela empresa.

Esse cenário se altera a partir da segunda metade dos anos de 1960 com o acesso aos fundos paraestatais coordenados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) e pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH) criados para atender aos interesses do setor imobiliário em nível nacional. Esse cenário também permitiu consolidar o incorporador imobiliário no papel de agente majoritário na produção de imóveis voltada para o mercado, tornando-se o vértice de três mercados: o de terras, o de construção e o de crédito (RIBEIRO, 1997, p. 301).

O papel de circuito autônomo de valorização do capital regional se ampliou desse ponto em diante dada a importância do crédito mobilizado pelo binômio BNH/SFH. O acesso ao sistema de crédito desenvolveu o circuito local, permitindo a organização de nichos específicos para atuação de incorporadores dentro de diferentes estruturas de concorrência a depender do público-alvo, das faixas de rendimento que o BNH financiava e da região da metrópole em que atuavam, mas também dos vários programas que se articulavam.

Entre 1965 e 1988, o segmento popular foi majoritariamente preenchido pela atuação da Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB-PA)¹⁰, responsável pela maior parte da produção habitacional na Área de Expansão Metropolitana que fomentou a formação de frentes imobiliárias por incorporadoras de pequeno porte ligadas ao segmento econômico do BNH. Nesse segmento econômico, as condições de financiamento disponíveis pelo programa cooperativas habitacionais COOPHAB – principalmente o preço de terreno até o limite de 7,0% do custo das obras e 100,0% de financiamento para as

10. Além da COHAB-PA, havia uma atuação pontual do Instituto de Previdência do Estado do Pará (IPASEP) que construiu o conjunto Satélite, com 1958 unidades residências unifamiliares.

obras organizadas por cooperativas habitacionais – permitiram a estruturação de um mercado competitivo e pouco concentrado, no qual predominavam pequenos incorporadores e cooperativas habitacionais, que, muitas vezes, funcionavam apenas como “fachada” para construtoras locais interessadas nos 100,0% do financiamento para o empreendimento (TRINDADE JR., 1998).

No outro extremo da pirâmide de renda estavam as incorporadoras que atuavam no segmento médio via fundos do Sistema Brasileiro de Poupança em Empréstimo (SBPE) e que atendiam famílias com renda superior a seis salários-mínimos ou, então, que não dependiam do BNH e construíam com fundos próprios para o segmento médio alto e alto. Dadas as condições de renda do mutuário e da escala de financiamento, forma-se um mercado oligopolizado em que predominava a atuação da Encol¹¹, seguida de diversas incorporadoras locais de médio porte. O produto imobiliário predominante era o edifício multifamiliar residencial, que, naquele período, possuía um gabarito médio equivalente a 18 andares e contava com elevados índices de aproveitamento do solo e taxa de ocupação do lote (VENTURA NETO; MOURA, 2019), além da elevada disponibilidade de terrenos, tanto na região de cotas mais altas quanto nas áreas de baixada saneada do centro da cidade (VENTURA NETO, 2015). A Tabela 1 apresenta um resumo da quantidade de unidades financiadas pelo SFH no Pará entre 1968 e 1985, indicando o percentual de unidades financiadas pelo SBPE, superior aos números da COHAB.

Assim, se até 1964 havia pouco mais de 11 edifícios multifamiliares na área central de Belém, em 1979 a cidade já contava com 169 novos edifícios com mais de cinco pavimentos (OLIVEIRA, 1992). É importante realçar que o funcionamento do BNH coincide com o período de maior velocidade da urbanização da Belém, que passa de aproximadamente 255.000 habitantes no início da década de 1960 para quase 1.100.000 habitantes

11. O predomínio da Encol no mercado local é de difícil precisão quantitativa dada a escassez de bases de dados para os anos de 1970 e 1980. Contudo, essa foi uma afirmação recorrente nas entrevistas realizadas com os proprietários das incorporadoras mais antigas em atividade no mercado local.

As Idas e Vindas da Financeirização do Imobiliário na Região Metropolitana de Belém

Programas	1968/78	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985*	Total	% sobre o total
PRONHASP	-	-	-	-	2.209	-	-	-	2.209	3,04%
COHAB	10.407	4.780	667	2.048	-	-	-	1.107	19.009	26,17%
PROMORAR	-	-	2.200	1.481	1.085	-	-	-	4.766	6,56%
COOPERATIVAS	3.464	1.179	180	163	583	-	-	-	5.569	7,67%
INSTITUTOS	1.794	-	-	-	-	-	-	-	1.794	2,47%
HIPOTECAS	3.415	-	-	-	-	-	-	-	3.415	4,70%
PROHEMP	-	-	-	759	120	-	222	468	1.569	2,16%
PROFILURB	830	-	-	-	-	-	-	-	830	1,14%
FICAM	2.087	-	-	359	1.080	-	-	-	3.526	4,85%
RECON	903	209	248	159	1.491	340	-	-	3.350	4,61%
SBPE	11.052	2.218	2.932	2.739	2.627	800	1.028	68	23.464	32,31%
PRODEPA	751	2.296	-	81	-	-	-	-	3.128	4,31%
Total	34.696	10.682	6.227	7.789	9.195	1.140	1.250	1.643	72.629	100%

Tabela 1. Número de unidades habitacionais financiadas pelo SFH no Pará
Fonte: IDESP (1990).

até o início dos anos 1990 (PINHEIRO et al., 2001, p. 157), sendo alçada à condição de metrópole ainda nos anos de 1970¹². Sob a ótica do circuito imobiliário, o aumento da urbanização estimula dois fenômenos distintos: a intensificação da verticalização imobiliária nos bairros de melhor acessibilidade e qualidade de infraestrutura na Primeira Légua Patrimonial de Belém; e uma ocupação fragmentada e dispersa da Área de Expansão Metropolitana, formando um *patchwork* de assentamentos legais e ilegais (LIMA, 2002).

Ao mesmo tempo, a interação entre os investimentos públicos em infraestrutura, a produção de conjuntos habitacionais e loteamentos populares pela COHAB-

12. A RMB foi instituída ainda na década de 1970 pela Lei Complementar Federal n. 14, de 8 de junho de 1973. Atualmente, é composta por seis municípios: Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Isabel, Santa Bárbara e Castanhal. Possui um total de 2.122.079 habitantes, sendo a 12a área metropolitana mais populosa do Brasil e a primeira da região Norte, de acordo com o Censo Demográfico de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

PA, e o trabalho dos pequenos incorporadores articulados à faixa econômica do BNH, abriu caminho para que, em 1988, fosse lançado na região o primeiro condomínio residencial de luxo fielmente inspirado nos subúrbios norte-americanos, a exceção dos altos muros no limite da propriedade, condição essencial para a viabilidade econômica do empreendimento (LIMA, 2002). Essa condição de distinção espacial, que consolida a Área de Expansão Metropolitana como periferia distante da área central (mas com potencial de atração da classe média-alta e, mesmo, de parcelas da elite da RMB), foi crucial para modificar as expectativas dos proprietários de terrenos quanto aos ganhos financeiros num futuro próximo, mantendo com isso uma ocupação restrita ou inexistente nos lotes de melhor acessibilidade, especialmente os lindeiros aos principais eixos de mobilidade. Como se apresenta mais à frente neste artigo, tal expectativa se concretizou apenas duas décadas depois e apoiada nos interesses de formação de *landbanks* das incorporadoras de capital aberto.

O fim do modelo de financiamento BNH é apontado por incorporadores locais como a principal causa da crise enfrentada durante boa parte da década de 1990¹³. Os levantamentos dos alvarás de construção expedidos pela Secretaria de Urbanismo de Belém (SEURB) dão conta da dimensão da crise, evidenciando o encolhimento do setor imobiliário local com a falência de várias incorporadoras e construtoras, inclusive da Encol, que se mantinha ativa no mercado local mesmo depois do fim do BNH até o ano de 1997. As incorporadoras locais que conseguiram se manter atuantes passaram a depender do autofinanciamento ou da construção por “administração”, o que tornou a produção imobiliária ainda mais exclusiva a um mercado de renda média e alta. O número de incorporações e o ritmo das entregas se dilataram dada a dificuldade de acessar o sistema de crédito e o reduzido mercado capaz de arcar com a produção autofinanciada, o que impacta diretamente na redução das atividades imobiliárias na Área de Expansão Metropolitana.

13. Afirmação que aparece recorrentemente nas entrevistas realizadas sobre o funcionamento do circuito imobiliário local depois do fim do BNH.

A recuperação do mercado, com a retomada sustentada dos lançamentos por incorporação, ocorreu a partir de 2004, condição atribuída a um retorno de condições favoráveis de financiamento para a produção e para o mutuário e estimuladas pelas reformas institucionais incluídas no âmbito do SFI. Acima de tudo, esse período demonstrou o crescimento das incorporadoras locais e o robustecimento do circuito imobiliário da RMB como órbita restrita de operação das elites regionais. Talvez a evidência mais importante seja a aproximação dessas incorporadoras com o sistema de crédito articulado ao SFH no período de 1998 a 2008, atribuindo à RMB um peso importante já que representa a região mais urbanizada do Estado do Pará. Além disto, a RMB ocupa o 12o lugar num *ranking* nacional de financiamentos captados para construção, ficando à frente dos Estados de Pernambuco e do Ceará, que possuíam, à época, circuito imobiliários tradicionalmente mais estruturados (Tabela 2).

Tabela 2.

Comparação do montante de financiamento captado pelos estados via SFH
 Fonte: Banco Central do Brasil – Estatística Básica do SFH.
 Elaboração: Ventura Neto (2012).

Ranking	Estado	Volume de financiamento (R\$)	Ranking	Estado	Volume de financiamento (R\$)
1	São Paulo	39.606.436.229	15	Ceará	532.319.736
2	Rio de Janeiro	9.740.120.000	16	Maranhão	493.219.663
3	Rio Grande do Sul	5.478.587.006	17	Mato Grosso do Sul	422.069.723
4	Minas Gerais	3.912.338.570	18	Mato Grosso	374.213.670
5	Paraná	3.360.156.210	19	Rio Grande do Norte	294.249.131
6	Distrito Federal	2.901.817.750	20	Alagoas	243.212.347
7	Bahia	2.666.491.733	21	Paraíba	189.281.073
8	Santa Catarina	1.735.368.974	22	Rondônia	141.870.962
9	Espírito Santo	1.140.092.878	23	Piauí	109.046.021
10	Goiás	988.706.259	24	Tocantins	99.104.730
11	Sergipe	761.016.334	25	Acre	34.357.184
12	Pará	747.945.227	26	Roraima	18.350.074
13	Pernambuco	665.632.490	27	Amapá	8.779.400
14	Amazonas	568.776.728			

Em outra frente, as informações do Gráfico 1 sobre o número de alvarás expedidos pela SEURB entre 1998 e 2008¹⁴ apontam para o ritmo da recuperação do mercado, bem como para a elevada capacidade de produção das empresas locais, quando construídos e entregues cerca de 211 empreendimentos, entre edifícios residenciais multifamiliares e edifícios de salas comerciais (uma média de quase 18 empreendimentos por ano). A média de unidades por empreendimento se eleva de aproximadamente 14 unidades por empreendimento, em 1999, para cerca de 51 unidades por empreendimento, no ano de 2008.

A relação entre o preço dos imóveis e a atuação das incorporadoras locais é de especial interesse nesse período, especialmente pelo crescimento registrado em um curto período de tempo. Nas zonas de maior índice de aproveitamento do solo (e, também, de maior atividade imobiliária), o preço médio por metro quadrado de um apartamento de três quartos se eleva a um ritmo médio de 6,89% a.a., passando de R\$ 2.573,00, em 1998, para R\$ 4.384,00, em 2007. Em tipologias de dois quartos, o preço médio que, no ano de 1999, era de aproximadamente R\$ 183 mil, chega em 2007 ao patamar aproximado de R\$ 227 mil, o que representa uma taxa média de crescimento de 2,75% ao ano. Ao passo que a média do preço do metro quadrado dos terrenos, nessa mesma área, apresenta uma taxa de crescimento de 7,99%, entre 1999 e 2006, saltando de R\$ 609,75, em 1999, para R\$ 1.127,41, em 2006 (VENTURA NETO, 2020)¹⁵.

14. Dentre os municípios da RMB, somente a Secretaria de Urbanismo de Belém possui um acervo de alvarás de construção e de habite-se que remonta aos anos de 1990. Por conta disso, apesar de tratarmos do circuito imobiliário da RMB, os dados apresentados para esse período referem-se apenas à produção imobiliária realizada em Belém.
15. Todos os valores estão deflacionados para dezembro de 2018, quando foram realizadas as coletas dos dados incluídos no projeto de pesquisa “Mudanças na morfologia urbana da Primeira Léngua Patrimonial de Belém a partir dos parâmetros urbanísticos da Lei Complementar de Controle Urbanístico (LCCU) de Belém de 1999”. A metodologia utilizada para a aferição dos preços contou com o levantamento de aproximadamente duas décadas de imóveis anunciadas no caderno de classificados dos principais jornais de circulação diária da RMB e incluídos na zona de maior índice de aproveitamento do solo de Belém. Foram escolhidos dois domingos dos meses de janeiro, junho, julho e dezembro, e coletados preços de casas, terrenos, apartamentos de três e dois quartos.

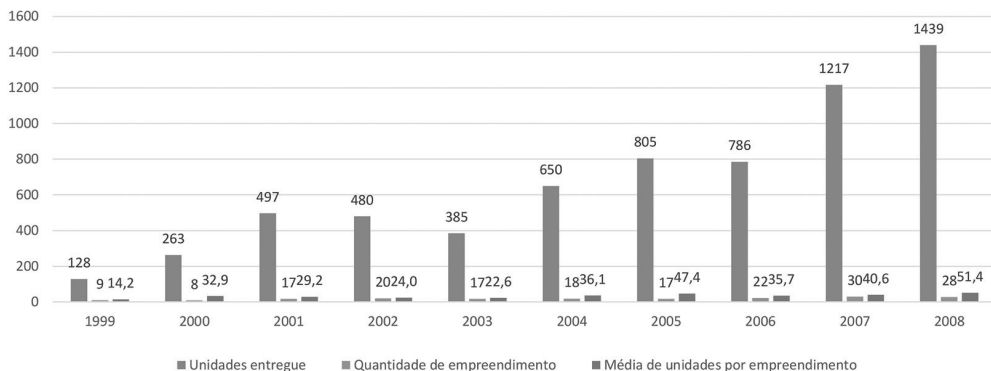


Gráfico 1.

Quantidade de Alvarás de Habite-se para edifício multifamiliar expedidos pela SEURB entre 1999 e 2008

Fonte: Secretaria de Urbanismo de Belém.

Elaboração:

Núcleo Belém

Observatório das Metrópoles (2008).

Em complemento à elevação no preço da terra, alguns dados censitários já apontavam que, entre 2000 e 2010, na zona com maior índice de aproveitamento do solo para edifícios multifamiliares, registrou-se uma perda de densidade populacional em aproximadamente 55,0% dos setores censitários, com alguns setores apresentando até 40,0% de queda na densidade. Em contraponto, no mesmo recorte territorial, houve um incremento na densidade de domicílios em aproximadamente 82,0%, com alguns setores apresentando um crescimento superior a 100,0% (VENTURA NETO, 2020). O resultado morfológico atribuído à atuação dos incorporadores locais até 2008, quando tem início o surgimento dos primeiros lançamentos das incorporadoras de capital aberto, é uma cidade já fortemente verticalizada na sua área central e com graves problemas ambientais decorrentes da supressão de área permeável no miolo das quadras para a construção da área condominial dos empreendimentos (VENTURA NETO; MOURA, 2019). Em agravamento, alguns edifícios de alto padrão entregues ou lançados no período contribuíram para consolidar uma dinâmica de apropriação imobiliária da paisagem da orla da cidade como elemento diferencial das unidades imobiliárias (XIMENES, 2010), que passam a

ter suas varandas – algumas com mais de 90 metros quadrados de área – orientadas para uma “vista sem igual da Baía de Guajará”¹⁶, incorporando a exclusividade da paisagem como renda de monopólio no preço final da unidade.

VINDAS E TRANSFORMAÇÕES, IDAS E PERMANÊNCIAS

A entrada das grandes incorporadoras nacionais no circuito imobiliário da RMB, ao mesmo tempo que dependeu de um complexo processo de associação com incorporadoras locais (diferenciando-se de empresa para empresa), se apropriou não só do *know-how* sobre o mercado local, mas também dos consensos estabelecidos pela atuação consolidada dos incorporadores locais. Em primeiro lugar, a sociedade com parceiros locais era tida como estratégica para superar diferenças regionais intrínsecas à formação brasileira, levando a mudanças profundas na gestão do canteiro de obras e nos próprios projetos arquitetônicos dos empreendimentos (SHIMBO, 2010; BARAVELLI, 2016; ANITELLI, 2015). Por sua vez, os consensos apropriados nos lançamentos aceleraram tendências de transformações no espaço intraurbano da metrópole, com a indicação sobre onde se localizavam os potenciais eixos de valorização imobiliária. A necessidade das parcerias reforçam a hipótese do papel ativo do proprietário da terra na coordenação do capital portador de juros no sistema capitalista (HARVEY, 2013). Ou, como bem destacou o diretor regional de uma incorporadora nacional em entrevista, é ‘o sócio local que abre muito essa questão do *futuro*, o que é que tem em projeto hoje se pensando pra região’ (grifo nosso).

Entre 2007 e 2010, eram cinco as incorporadoras nacionais de capital aberto que se inseriam no circuito imobiliário da RMB: Gafisa, Inpar/Viver, Agra/PDG Realty, Cyrela Brazil Realty

16. Trecho extraído do material de divulgação do empreendimento *Aquarius Tower Residence* lançado pela Síntese Engenharia no ano de 2004.

e Direcional Engenharia, com apenas a Direcional Engenharia optando por não estabelecer nenhum tipo de sócio local para os seus empreendimentos. A entrada ocorreu em dois momentos distintos. O primeiro, em 2007, motivado pela expansão em busca de novos mercados, quando entraram a Gafisa (em parceria com a Premium Participações Ltda.), Inpar/Viver (que estabeleceu uma rápida parceria com a Status Construções Ltda.), e a AGRA/PDG Realty (que firmou parceria com a Leal Moreira, uma das mais fortes incorporadoras locais). O segundo, entre 2009 e 2011, esteve diretamente motivado pelo cenário altista provocado pelos subsídios das Faixas 2 e 3 do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), quando passaram a fazer parte do circuito imobiliário da RMB a Cyrela Brazil Realty em parceria com a Síntese Engenharia e a Direcional Engenharia. Inicialmente, esta última se dedicava à produção de empreendimentos incluídos na Faixa 2 do PMCMV em Marituba e, apenas em 2011, lançou seus empreendimentos da Faixa 3 do PMCMV em Belém.

Nos relatórios anuais da **Gafisa**¹⁷, a função das parcerias locais era viabilizar a entrada da empresa “*em novos mercados de forma eficiente*”, o que se traduzia em facilitar a captação de terrenos, privilegiando a permuta¹⁸ do mesmo por unidades no futuro empreendimento. Ao que parece, a associação com uma empresa de pouca capilaridade compunha a estratégia de expansão adotada pela Gafisa para a qual o parceiro local servia como facilitador da indicação e na negociação dos terrenos, deixando mais evidente a marca Gafisa no mercado local¹⁹.

17. Esses relatórios encontram-se disponíveis no *website* da Comissão de Valores Imobiliários (CVM) e se constituem material público, podendo ser baixados a qualquer momento. No caso da Gafisa, foram analisados, principalmente, Relatórios Anuais (IAN), mas também Relatórios Trimestrais (ITR) dos anos de 2005 a 2011. O mesmo procedimento foi adotado para obter informações financeiras e imobiliárias das outras incorporadoras nacionais de capital aberto que atuam em Belém. Fonte: <http://www.cvm.gov.br>. Acesso em: 10 jul. 2012.

18. Até final de 2007, tendo em vista que no relatório daquele ano a empresa apontava que 87,0% do seu *landbank* havia sido adquirido por permuta, número que cai para 72,0% no relatório de 2008.

19. Relatório anual de 2007 (IAN, 2007, p. 13).

Essa condição pode explicar o fato de a Gafisa ter estabelecido parceria com a Premium Participações, que não era ativa no mercado local e fundada quase ao mesmo tempo que se deu a expansão da própria Gafisa no circuito imobiliário da RMB. A Gafisa atuou na RMB entre 2005 a 2014, período no qual a porcentagem de participação da Premium Participações Ltda. nas Sociedades de Propósito Específico (SPE) com a Gafisa não ultrapassou a faixa de 70,0%. A Gafisa foi a única das Incorporadoras nacionais a entrar no mercado local antes da abertura de capital, em 2005 e 2006, com o lançamento de um loteamento de alto padrão, que previa pouco mais de R\$ 50 milhões de VGV. Os recursos obtidos com a OPA de 2007 viabilizaram um salto no VGV projetado para Belém para um patamar de aproximadamente R\$ 154 milhões ao final de 2008, distribuídos em apenas três empreendimentos. Com a segunda rodada de investimentos, quando se concentram empreendimentos da Faixa 2 e 3 do PMCMV, o VGV acumulado até 2011 era superior a R\$ 450 milhões, sendo aproximadamente 55,0% desse VGV composto de empreendimentos do PMCMV.

No caso da atuação da Gafisa na RMB, especialmente nos primeiros anos, é emblemática a reprodução em escala local de alguns dos problemas decorrentes da compra acelerada e mal planejada de terrenos, visando antes de tudo a formar *landbank* sem atestar a viabilidade econômica do empreendimento (ROCHA LIMA JR.; GREGÓRIO, 2008). Isso ocorreu com dois terrenos comprados nas franjas de áreas de ocupação informal da cidade, sem apresentar adequações no produto imobiliário, previsto para um público incluído no segmento médio-alto e, também, com o principal empreendimento da incorporadora na RMB. Esse último ocupava uma das últimas grandes glebas da área central da cidade, com 11 mil metros quadrados, disponível no mercado principalmente por conta da má qualidade do solo, fato que exigia alto custo com as fundações²⁰, gerando um atraso de quase três anos na entrega do empreendimento.

20. Nesse empreendimento, que contava com quatro torres residenciais de 27 pavimentos e 432 unidades, com um VGV na ordem de aproximadamente

A partir de 2010, quando foram iniciados os empreendimentos da marca Fit²¹ e da empresa Alphaville Urbanismo, a atuação passou a ser em distritos periféricos de Belém, iniciando igualmente um movimento de dispersão para outros municípios da RMB. Nesse momento, foram lançados quatro empreendimentos de grande porte em Ananindeua, incluídos na Faixa 3 do PMCMV, com um VGV aproximado de R\$ 180 milhões, além do Fit Icoaraci, localizado no distrito de Icoaraci, a 15 quilômetros do centro de Belém, sendo a primeira torre de mais de 15 pavimentos construída na região. É também no distrito de Icoaraci onde a Gafisa lançou as duas primeiras etapas do condomínio de luxo Alphaville com 626 lotes e um VGV estimado de R\$ 113 milhões, que, à época, foi 100,0% vendido em pouco mais de quatro horas.

Os lançamentos da **Inpar/Viver**, em Belém, ocorreram durante os anos de 2007 e 2008, com apenas cinco empreendimentos que previam um VGV superior a R\$ 300 milhões. Entretanto, a crise do *subprime* americano afetou diretamente a Inpar, adquirida pelo fundo *Paladin Prime Residential*²², tornando-se, deste modo, o principal acionista do bloco de controle da empresa e promovendo um profundo processo de reestruturação que culmina com a seleção de mercados estratégicos (no caso, aqueles voltados para o segmento econômico, enquadrado nos parâmetros do PMCMV). O próprio nome da empresa foi afetado pela reestruturação, passando a se chamar Viver. As incorporações previstas em Belém foram canceladas, ocupando-se unicamente da finalização dos empreendimentos que já haviam sido iniciados, agora sob a marca Viver e sem parceiros locais.

R\$ 75 milhões, levantou-se em entrevistas que os problemas de execução das fundações levaram ao atraso da entrega da obra em quase três anos, além de um evidente prejuízo para a incorporadora que não pôde ser apurado nos documentos oficiais disponibilizados aos acionistas.

21. Nesse caso, são empreendimentos lançados pela incorporadora Tenda que, juntamente com a Alphaville Urbanismo, compõem o grupo Gafisa.
22. Como mostra Fix (2011), o *Paladin Prime Residential* é um fundo imobiliário administrado pela *Paladin Realty Partners*, gestora de *private equity* focada em países emergentes, baseada nos Estados Unidos e com histórico de mais de dez anos de investimentos imobiliários na América Latina.

Com isso, a Inpar/Viver concretizou apenas três dos cinco empreendimentos lançados entre 2007 e 2008: o Altos do Umarizal e o Sports Garden, ambos com padrão médio-alto e entregues com dois anos de atraso; e o Summer Total Life, que, desde o início, havia sido projetado para atender ao segmento econômico e que, após ser incluído na Faixa 3 do PMCMV, precisou sofrer adaptações no seu projeto final em relação ao tamanho das unidades. Os outros empreendimentos, que representavam mais de 50,0% do VGV projetado pela Inpar, foram sistematicamente abortados mesmo que já possuíssem Alvará de Construção aprovado pela SEURB. A expansão para outros municípios da RMB ocorreu a partir de 2010 por meio da marca Viver, quando foram lançados no município de Ananindeua o Viver Ananindeua e o Viver Castanheira, ambos incluídos nas Faixas 2 e 3 do PMCMV e totalizando aproximadamente R\$ 100 milhões de VGV.

A **Direcional Engenharia** é a única incorporadora nacional em atuação no setor imobiliário local que optou por não se associar a nenhuma empresa local. É possível que o fato de a empresa se dedicar principalmente a empreendimentos enquadrados no PMCMV, aliado ao fato de possuir *know-how* na produção para mercado popular, onde já atuava antes do programa (FIX, 2011), tenha sido decisivo para não procurar um parceiro local. Sua entrada no Pará ocorreu em 2009, simultaneamente em Marabá, sudeste do Estado, e com um empreendimento da Faixa 2 do PMCMV no município de Marituba (na RMB), com 1.622 unidades e VGV estimado em cerca de R\$ 142 milhões. Foi apenas em 2011 quando a empresa lançou seu primeiro empreendimento em Belém voltado para o segmento médio programado para ter 460 unidades e um VGV de R\$ 90 milhões. Apenas a nível de hipótese, é possível que o fato da Direcional Engenharia ter iniciado suas atividades por Marituba (que não possuía até então leis de uso e ocupação do solo) tenha influenciado a opção de atuar sem parceiros locais, haja vista que a parceria local também era encarada pelas incorporadoras de capital aberto como uma forma de acelerar os processos de aprovação na Prefeitura.

A entrada da **PDG Realty** no mercado de Belém ocorreu quando a empresa realizou a incorporação de 100,0% da Agra, em junho de 2010. Naquele momento, foi a única das incorporadoras de capital aberto presentes na RMB inseridas de uma forma indireta pela compra de outra empresa de capital aberto que já estava estabelecida na cidade, mesmo que houvesse pouco tempo. Apesar de ter sido umas das primeiras incorporadoras a entrar no circuito imobiliário da RMB, ainda em 2007, sua atuação foi bastante restrita até ser incorporada pela PDG Realty Realty. Esta se apropriou dos lançamentos até então realizados em parceria com a Leal Moreira e ampliou fortemente sua atuação para todos os segmentos do mercado local, especialmente o econômico, que correspondia a mais de metade dos novos empreendimentos lançados. No total, o VGV estimado era de aproximadamente R\$ 250 milhões.

Tanto em relatórios da Agra quanto em relatórios da PDG Realty, as parcerias locais são entendidas como a forma mais adequada de viabilizar a expansão territorial das atividades imobiliárias de mercado, sendo essencialmente um parceiro de incorporação, onde a função principal é a de negociar os terrenos e agilizar os trâmites da aprovação em secretarias ligadas à esfera municipal. Nesse sentido, chama a atenção a associação com a Leal Moreira, reconhecida como uma das principais empresas do segmento imobiliário voltada para o alto padrão, na medida em que a parceria com a PDG Realty levou a processos de diversificação da incorporadora local no sentido do segmento econômico, principal segmento em que se concentraram os lançamentos da PDG Realty a partir de 2010.

No caso da Leal Moreira, ocorreu a criação de um novo segmento dentro da empresa voltado para a produção de imóveis enquadrados no segmento econômico. Nesse momento, foi criada a marca Elo, que imediatamente se associou à Asa, incorporadora mineira que também foi adquirida pela PDG Realty quando esta adquiriu a Agra, formando, assim, uma nova parceria (sob o nome de Asa e Elo Incorporadora) que procurava lançar empreendimentos adequados aos padrões da Faixa 3 do PMCMV. Além disso, foi criado, ainda, um braço imobiliário

da incorporadora local, a Leal Moreira Imobiliária, configurando um processo inédito até então no circuito imobiliário local que era o de centralização das atividades imobiliárias em torno da figura do incorporador. Essa característica, embora presente nas incorporadoras nacionais de capital aberto, como identifica Rufino (2012), no caso local, não avançou para a formação de um braço financeiro que seguisse centralizado no parceiro nacional.

A entrada da **Cyrela Brazil Realty** na RMB ocorreu em 2009 por meio da associação à incorporadora e construtora Síntese Engenharia, uma das principais do circuito imobiliário local (cujas atividades iniciaram em 1994 e cujo primeiro edifício multifamiliar foi entregue em 1999 com foco na produção de imóveis de alto padrão construtivo). Em seus documentos oficiais, a Cyrela Brazil Realty defendia que as parcerias locais serviriam basicamente para facilitar a entrada em novos mercados “*visando unir Know-how para fomentar negócios em conjunto*”, e cuja formação de SPE a cada empreendimento se constituiriam como o modo mais seguro de estabelecer essa parceria. Contudo, o que se percebe é uma mudança de perfil da incorporadora local, que abandonou os lançamentos de alto padrão em seu nome e, durante a fase de associação com a Cyrela Brazil Realty, se ocupou de finalizar empreendimentos que já estavam em andamento. Os empreendimentos lançados pela Cyrela Brazil Realty, entre 2009 e 2014, acumulam um VGV superior a R\$ 700 milhões, dividindo-se entre empreendimentos de altíssimo padrão construtivo, empreendimentos voltados para o público médio-alto, localizados na região da Augusto Montenegro, e segmentos ligados ao PMCMV, Faixa 2 e Faixa 3, executados sob a marca Living, lançados nos municípios de Ananindeua e Marituba, na RMB.

Nos empreendimentos de alto padrão, particularmente o complexo de três torres lançado em 2009 pela Cyrela Brazil Realty, duas delas para o uso residencial e uma exclusivamente comercial (edifício Mirai Office), com VGV de quase R\$ 250 milhões, há um predomínio da apropriação imobiliária da orla em regiões da área central de Belém já consolidadas pela atuação dos incorporadores locais. Um valor simbólico que se reveste no preço da unidade e que, inclusive,

foi incorporado ao nome do empreendimento – Mirage Bay – e às propagandas veiculadas pela mídia local durante o período de lançamento. No caso do complexo de torres, a Cyrela Brazil Realty adquiriu e demoliu uma indústria de moagem de trigo em pleno funcionamento, com uma estrutura relativamente robusta²³, e que vinha resistindo à intensa especulação imobiliária em seu entorno pelo alto custo para a demolição, que se colocava fora da escala de capital do incorporador local. Em outra frente, os empreendimentos destinados ao público médio seguiram a estratégia capitaneada pela PDG Realty e se localizam nas grandes glebas situadas na região que os incorporadores de capital aberto passaram a identificar como Nova Belém. O empreendimento lançado pela Cyrela Brazil Realty era o maior em escala previsto para a Nova Belém, com um VGV de R\$ 119 milhões e segmentado em duas fases. Localizava-se no maior terreno disponível na Nova Belém, com mais de 17 hectares, pertencente a uma antiga construtora local e, também, de atuação nacional que se encontrava em decadência.

Apesar de restrita a apenas cinco empresas, a atuação das incorporadoras nacionais provocou transformações importantes no espaço intraurbano metropolitano. Essas transformações, em pouco tempo, colocaram em curso uma dinâmica de ressignificação simbólica e material de territórios que, até então, eram tratados como uma extensa, fragmentada e pouco valorizada periferia da Primeira Léguas Patrimonial de Belém²⁴. A rapidez com que surgiram os novos empreendimentos (dada a lógica financeirizada de produção, aliada ao deslocamento de estabelecimentos de comércio e serviços que outrora estavam restritos aos bairros da área central) reafirmou a subcentralidade de algumas regiões da RMB, redefinindo, por sua

23. Galpões de armazenamento, silos de armazenagem e edifício administrativo, ambos com altura correspondente a oito pavimentos, aproximadamente.

24. A “Primeira Léguas Patrimonial” corresponde à primeira porção de terras que deu origem ao patrimônio fundiário municipal, quando da doação em favor do antigo Conselho da Câmara de Belém, em 1º de setembro de 1627. Atualmente, corresponde ao centro principal da cidade, onde se concentram, além dos bairros de ocupação colonial, a maior parte dos espaços de comércio e serviços, empregos e instituições públicas do município e do Governo do Estado.

vez, convenções urbanas que tradicionalmente moviam os investimentos imobiliários da classe média e grupos da elite no imobiliário local (ABRAMO, 2007).

Durante o curto período de atividade das incorporadoras nacionais, quando se pode afirmar que havia uma integração do espaço urbano da RMB a circuitos globais de valorização financeira, a dimensão espacial da lógica de atuação que esses agentes conduziram no território metropolitano pode ser resumida na capacidade de *sintetizar novos consensos espaciais e dissolver as barreiras* que haviam se formado para a incorporadora local. A ideia de dissolução de barreiras se relaciona ao movimento intenso de compra de terrenos e imóveis para formar *landbanks*, muitos dos quais haviam se interposto como limites à atuação do incorporador local dada a baixa capacidade de poupança ou, mesmo, a aversão ao risco, que é característica desse tipo de capital no subdesenvolvimento brasileiro (CANO, 2002).

Na área central, ilustram essa situação o caso do Moinho Cruzeiro do Sul (adquirido pela Cyrela Brazil Realty e desmobilizado rapidamente para o lançamento de três torres voltadas a um público de alto padrão, incorporando a paisagem do rio como mote de venda e com diferencial de preço da unidade), e o empreendimento Parc Paradiso, da Gafisa (que incorporou uma das últimas grandes glebas livres da área central de Belém, cuja venda havia ocorrido praticamente duas décadas antes e lançou um empreendimento com mais de 400 unidades de apartamentos do segmento médio alto – Figura 1). Na área de expansão metropolitana, tanto nos trechos da Segunda Légua Patrimonial de Belém²⁵, quanto em outros municípios da RMB, são as grandes glebas dispostas nas margens dos principais eixos de mobilidade da metrópole aquelas adquiridas para se transformarem em empreendimentos de grande escala enquadrados nas Faixas 2 e 3 do PMCMV (Figura 2).

25. A "Segunda Légua Patrimonial" corresponde à porção de terras concedida à Intendência Municipal de Belém para aumento

Figura 1.

Empreendimentos localizados na área central e mais valorizada de Belém, em espaços que se mantinham fora da escala de investimento do incorporador local
Fonte: Google Earth (2006; 2019).

Figura 2.

Empreendimentos das Faixas 2 e 3 do PMCMV localizados na área de expansão metropolitana, em espaços que se mantinham fora da escala de investimento do incorporador local
Fonte: Google Earth (2006; 2019).



A síntese de novos consensos em relação à periferia metropolitana, afetando diretamente grupos da classe média local (que, naquela altura, era um mercado potencial para esses empreendimentos), representa a atuação desses agentes como ativistas estruturais (LOGAN; MOLOTCH, 1987), também permitindo concretizar os lucros previstos nos VGV apresentados em relatórios trimestrais aos acionistas. Esse é precisamente o caso do fenômeno de *marketing* criado em torno da ideia da “Nova Belém”, quando principalmente as incorporadoras nacionais agiram de forma articulada para associar algumas mudanças morfológicas muito pontuais que vinham promovendo na região da Segunda Léngua Patrimonial de Belém a um ar de progresso econômico e social de novo padrão de cidade que estava nascendo. Nessa nova dinâmica, o que um dia foi considerado, para a classe média e elite local, uma periferia distante e região com as maiores ocupações informais da cidade, do dia para a noite se converteu no local onde “a Nova Belém está sendo construída”, *slogan* publicitário largamente utilizado a partir de 2010 e que associava essa “Nova Belém” aos empreendimentos de grande porte lançados na região pelas incorporadoras nacionais (Figura 3).

A consolidação da ideia de uma “Nova Belém” em fase de gestação na periferia metropolitana tem por trás um novo patamar de preço para a terra urbana, afetando a forma como o capital excedente de grupos da elites e classe média da RMB passou a se reproduzir no circuito imobiliário da metrópole. Porém, de forma contraditória, esse novo patamar também parece ter sido determinante para a não permanência do capital incorporador financeirizado na RMB, quando o cenário de crise econômica se consolida após os efeitos da inflexão ultraliberal iniciada em 2015 (RIBEIRO, 2017).

do seu patrimônio, em 21 de setembro de 1899, pelo governo estadual, resguardando direitos de antigos proprietários e posseiros até que fosse realizada uma demarcação e levantamento da totalidade área, o que só ocorre quase um século depois, em 1979. Atualmente, corresponde à região do centro expandido de dinamismo imobiliário do município de Belém.



Figura 3.

Outdoor do empreendimento Ville Solare da PDG Realty, que, em conjunto a outros empreendimentos lançados no entorno, utilizavam a ideia de uma “Nova Belém” que estava nascendo

Fonte: Raul Ventura Neto (2012).

De fato, a maior parte das incorporadoras nacionais encerrou seus lançamentos em Belém ainda em 2013, mantendo-se apenas para finalizar os lançamentos já realizados. Conforme a crise econômica se aprofundava, a saída da RMB, mas também de outros mercados periféricos, ocorreu como resultado da piora em indicadores do mercado financeiro. Com isso, a venda dos ativos estocados em praças e nichos de maior risco se converteu na principal estratégia para retomar liquidez e confiança nos investidores, o que ocorre especialmente com a Gafisa, PDG Realty e Viver (PENHA FILHO, 2020). No caso da PDG Realty, ocorreu o cancelamento de empreendimentos já lançados na RMB, com o distrato de inúmeros contratos, além da separação da Leal Moreira ainda em 2012, que, sem a participação da PDG Realty, retomou seu foco de atuação de empreendimentos de alto padrão. A grave crise financeira da PDG Realty, atribuída nos relatórios oficiais a problemas com obras terceirizadas e acumulando prejuízos por seis anos consecutivos, só seria parcialmente revertida em 2017 com a aprovação de um plano de recuperação judicial (PENHA FILHO, 2020).

Apesar de atravessarem com menos turbulência o período de crise, Cyrela Brazil Realty e Direcional Engenharia também saíram do circuito imobiliário da RMB. No caso da Cyrela Brazil Realty, a saída ocorreu dentro de um processo de reestruturação que focou na venda de ativos em regiões menos estratégicas visando a recompor seu *landbank* em cidades do eixo Rio-São Paulo, o que aponta para a função do banco de terrenos como fornecedor de liquidez em momentos de revisão das estratégias e dificuldades financeiras (PENHA FILHO, 2020). A Direcional Engenharia, por sua vez, saiu da RMB em 2015, após a entrega dos últimos empreendimentos lançados entre 2011 e 2012. Em nível nacional, a arquitetura financeira para ampliar liquidez e retomar confiança no mercado passou pela criação de um fundo de investimento imobiliário com o estoque disponível em 11 SPE e cujas cotas foram vendidas no mercado de capitais, embora a Direcional Engenharia tenha seguido na construção e gestão das obras (PENHA FILHO, 2020).

A saída das incorporadoras nacionais não significou o retorno às mesmas condições de mercado e de preços que havia antes de 2007. Portanto, não houve retração significativa no preços dos imóveis²⁶ tampouco uma mudança substancial na industrialização do canteiro de obras. Durante a tímida retomada nos lançamentos de edifícios multifamiliares e torres comerciais, que vem ocorrendo desde 2018, percebe-se que, com a saída das incorporadoras nacionais, aos poucos as incorporadoras locais “retomaram o controle” do circuito imobiliário da RMB, mesmo que estivesse ocorrendo uma forte renovação no mercado com a falência de algumas incorporadoras presentes no ciclo anterior e a presença de novas incorporadoras e construtoras que estão se lançando pela primeira vez no mercado, tanto com torres residenciais quanto com loteamentos voltados para o segmento médio alto. Nessa retomada, a área central voltou a ser palco

26. Em pesquisas de campo recentes, foram identificadas grandes glebas localizadas nos principais eixos de transporte da região sendo vendidas com o metro quadrado no preço de aproximadamente R\$ 4.000,00, o que representavam um preço final superior a R\$ 75 milhões.

de empreendimentos de alto padrão com forte predomínio da apropriação paisagística da orla da cidade. No entanto, as principais incorporadoras desse novo momento são aquelas que não se associaram a incorporadoras nacionais e que mantiveram-se no mesmo nicho de mercado ao longo de todo ciclo.

A “Nova Belém” é a região que vem registrando a maior quantidade de lançamentos, especialmente loteamentos nos segmentos médio e médio-alto, na sua maioria conduzidos por novas incorporadoras que se aproveitam do preço elevado da terra urbana e promovem loteamentos em glebas de pequeno porte. Além desse caso, registra-se, ainda, o lançamento de um loteamento de grande porte na região cujos limites coincidem com um novo bairro criado a partir de pedido da Câmara Municipal de Belém, criando uma nova distinção espacial em uma região marcada pela presença de conjuntos habitacionais e aglomerados subnormais. O empreendimento com mais de 3 mil lotes foi lançado pela construtora e incorporadora local Status Engenharia, que também atua no ramo de *shopping centers* em parceria com o grupo Aliansce Sonae.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo que tenha representado uma mudança de rumo no circuito da RMB com a aceleração de alguns processos que já se encontravam em curso (e, também, com a formação de novas frentes imobiliárias na área de expansão metropolitana e a apropriação imobiliária de parcelas da orla da cidade), havia uma evidente insustentabilidade no modo como as grandes empresas nacionais (construtoras e incorporadoras) promoviam e viabilizavam sua permanência na RMB. Nesse caso, o forte movimento especulativo que combinava uma ação coordenada entre banco de terrenos, racionalização do projeto e modernização na gestão do canteiro encontra seus limites estruturais na incapacidade de transpor para o preço do imóvel os benefícios obtidos pelo ganho de escala e de escopo durante o processo construtivo. Em outras palavras, para acessar novos mercados, foi

possível avançar na industrialização da construção civil, inovando no processo construtivo a ponto de se construir mais rápido, em maior escala e, possivelmente, mais barato. Contudo, como ficou claro em um momento crucial de reversão de expectativas e de escasseamento no acesso aos fundos públicos do PMCMV, a vinculação entre o mundo das finanças e a extração de renda fundiária urbana se mostrou mais determinante para a atuação desses grupos na periferia urbana do país.

Nesse sentido, como mostram os dados mais recentes, a saída das incorporadoras dos mercados de metrópoles periféricas do sistema, como a RMB, parece ser resultado da lógica interna presente na metodologia de *valuation* dos papéis das empresas. Essa determinação fez surgir uma contradição interna à atuação dessas empresas na RMB, em que a busca pela ampliação de *landbanks*, ao elevar o preço da terra e dos imóveis na metrópole, reduziu a capacidade dessas empresas de manejar o preço cobrado pelo metro quadrado da unidade. Trata-se de uma condição que se tornaria crucial para o contexto local, marcado por um mercado mais restrito, com renda mais concentrada e com uma profunda desigualdade socioespacial.

Com a retomada do mercado pelas incorporadoras locais, pode-se aventar sobre a capacidade de se industrializar a construção civil ao longo do próximo ciclo de investimento. Uma questão que deve se organizar em torno de uma agenda de pesquisa futura, que investigue quais inovações puderam ser disseminadas a partir do ambiente de concorrência que surgiu durante o curto período de financeirização do espaço urbano da RMB. Deve-se analisar o quanto incorporadores imobiliários que tenham se mantido atuantes no circuito imobiliário local (ou que tenham iniciado suas atividades mais recentemente) conseguirão sustentar processos de modernização das suas atividades produtivas (seja nas etapas de estudo de viabilidade, seja nas etapas do projeto arquitetônico ou no canteiro de obras) capazes de reduzir os custos de produção do imóvel e, conseqüentemente, o seu preço no mercado sem necessariamente avançar para dinâmicas de produção financeirizadas.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, P. (2007). Cidade caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana - Uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

ANITELLI, F.; TRAMONTANO, M. (2016). Edifícios de apartamentos, a peça: muda o cenário, mudam os atores mas o roteiro permanece. *Cadernos do PROARQ*, n. 27, p. 75-88.

BARAVELI, J. E. (2014). Trabalho e tecnologia no Programa Minha Casa, Minha Vida. São Paulo. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – FAU-USP, São Paulo.

BOTELHO, A. (2007). O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo: Annablume; FAPESP.

FERREIRA, J. S. W. (2007). O mito da cidade global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano. Petrópolis: Vozes.

FIX, M. A. B. (2011). Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas.

HARVEY, D. (2013). Os limites do capital. São Paulo: Boitempo.

LESSA, C.; DAIN, S. (1982). Capitalismo Associado: algumas referências para o tema Estado e Desenvolvimento. In L. G. BELLUZO; R. COUTINHO (org.). *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. São Paulo: Editora Brasiliense.

LIMA, J. J. (2002). Conjuntos habitacionais e condomínios de luxo em Belém: duas tipologias em confronto. *Arquitextos*, São Paulo, 027.07, ano 03, ago. 2002. Disponível em: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/03.027/763>. Acesso em: 20 mar. 2020.

LOGAN, J.; MOLOTCH, H. (1987). *Urban Fortunes: the political economy of place*. Berkeley: University of California Press.

OLIVEIRA, J. M. G. C. De (1992). Produção e apropriação do Espaço urbano: a verticalização em Belém (PA). Tese de Doutorado. FFLCH/USP, São Paulo.

PENHA FILHO, C. A. (2020). Estratégias e Dinâmicas de acumulação das incorporadoras listadas (2010/2018). Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas.

PINHEIRO, A. et al. (2001). A questão habitacional na Região Metropolitana de Belém. In: A. L. CARDOSO (org.). *Coleção Habitar - Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras - Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ.

RANGEL, I. (2004). *Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

RIBEIRO, L. C. Q. (2017). As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira. INCT Observatório das Metrôpoles. Rio de Janeiro, dez. 2017. (Texto para discussão interna).

RIBEIRO, L. C. Q. (1997). Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

ROCHA LIMA JR., J.; GREGÓRIO, C. A. G. (2008). Valuation e Investimento nas ações das empresas de Real Estate no Brasil: Cenário do ciclo de captação intensiva 2005- 2007. VII Seminário Internacional LARES. *Anais...* Disponível em: <http://realestate.br>.

ROLNIK, R. (2015). Guerra dos lugares. A colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo.

ROYER, L. O. (2013). Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas. São Paulo: Annablume.

RUFINO, M. B. C. (2012). Incorporação da Metrópole: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – FAU-USP, São Paulo.

SHIMBO, L. Z. (2010). Habitação social, habitação de mercado. A confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo.

SILVA, A. F. C. (2010). O Litoral e a Metrópole: dinâmica imobiliária, turismo e expansão urbana na RMN. Natal. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – UFRN. Natal.

TRINDADE JR., S-C. (1998). A cidade Dispersa: Os Novos Espaços de Assentamento em Belém e a Reestruturação Metropolitana. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – FFCH/USP, São Paulo.

VENTURA NETO, R. da S. (2020). Mudanças na morfologia urbana da Primeira Léngua Patrimonial de Belém a partir dos parâmetros urbanísticos da Lei Complementar de Controle Urbanístico de Belém de 1999. Relatório de projeto de pesquisa. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará.

VENTURA NETO, R. da S.; MOURA, B. M. (2019). Jardins de granito: impactos da verticalização sobre as áreas permeáveis da primeira léngua patrimonial de Belém. *Revista Projetar - Projeto e Percepção do Ambiente*, v. 4, n. 3, p. 38-53, 12 dez. 2019.

VENTURA NETO, R. S. (2017). (Trans) Formação socioespacial da Amazônia: floresta, rentismo e periferia. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas.

VENTURA NETO, R. S. (2015). Belém e o imobiliário: uma cidade entre contratos e contradições. Belém: IOEPA.

VOLOCHKO, D. (2007). A produção do espaço urbano e as estratégias reprodutivas do capital: negócios imobiliários e financeiros em São Paulo. São Paulo. Labur Edições.

XIMENES, J. (2010). A cidade e Água no Estuário Guajarinó. Rio de Janeiro. 2010. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro.

O FUNDO PÚBLICO NA ERA DA DOMINÂNCIA DA VALORIZAÇÃO FINANCEIRA

o caso do FGTS

Luciana de Oliveira Royer

Vitória Oliveira

O FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO (FGTS): CARACTERIZAÇÃO E DESEMPENHO

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) é um elemento-chave para compreender a dinâmica do financiamento da produção das cidades no Brasil. Isto porque se trata de um fundo que, historicamente, tem conseguido atingir parte da renda média e da baixa renda no crédito habitacional e, também, por ser responsável por importantes investimentos em infraestrutura urbana. É enquadrado como um fundo parafiscal, isto é: suas receitas não são utilizadas para arrecadação dos cofres públicos, mas sim para execução de fins econômicos e sociais específicos garantidos por lei. É formado por contribuições compulsórias, que garantem a estabilidade de seu fluxo interno, permitindo investimentos de longo prazo.

Inicialmente, suas receitas se baseiam em depósitos realizados pelos empregadores no valor correspondente a 8,0% da remuneração devida do mês anterior do empregado sob regime CLT (Consolidação das Leis do Trabalho). Em um ano, isso somaria o equivalente a um salário. O empregador também fica obrigado a depositar importância igual a 40,0% do total acumulado durante a vigência do contrato de trabalho

em caso de demissão sem justa causa¹. No entanto, conforme será demonstrado, as entradas do fundo não se resumem a contribuições sociais: o FGTS tem se beneficiado cada vez mais de rendimentos de aplicações financeiras – depósitos bancários, operações compromissadas ou títulos públicos federais (FGTS, 2017, p. 147)

A remuneração das contas vinculadas, fixada na Lei nº 8.036 de 11 de maio de 1990, rende ao trabalhador uma quantia proporcional a 3,0% do total acumulado anualmente, além da taxa referencial, variável ano a ano. A taxa referencial no período de nossa pesquisa – 2003 a 2018 – foi de 0,00% a 4,65%. A Lei nº 13.446, de 25 de maio de 2017, no entanto, autorizou a distribuição de 50,0% do resultado positivo auferido pelo FGTS em cada exercício, deduzidos os valores de subsídio ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), e creditando os valores diretamente nas contas vinculadas de titularidade dos trabalhadores².

A fixação da taxa de remuneração se deu pela lógica de preservação do Fundo. Contudo, por seu aparente caráter de previdência individual, distinto dos demais direitos trabalhistas (PINHEIRO; CARVALHO, 1999), ele já fora muito criticado pelo pequeno retorno aos trabalhadores, já que a rentabilidade não se equipara aos números do mercado (OLIVEIRA; BELTRÃO; PASINATO et al, 1999)³.

1. A reforma trabalhista promovida pela Lei nº 13.467/2017 introduziu o “distrato” na Consolidação das Leis do Trabalho – uma forma de demissão em comum acordo entre o empregado e o empregador. Nessa modalidade, o empregado recebe 20,0% do montante acumulado do FGTS como multa rescisória em oposição aos 40,0% usuais em casos de demissão sem justa causa.
2. Vale ressaltar que, em 2019, essa discussão fez parte do pacote de mudanças do FGTS contido na MP 889/2019. Uma das linhas foi a de repassar 100,0% do lucro líquido, independentemente do subsídio ao PMCMV. No entanto, essas mudanças ainda não foram consolidadas.
3. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2018/04/12/stj-revisao-rendimento-do-fgts-tr-inpc-inflacao.html>. Acesso em 08 set. 2020.

A estrutura atual do FGTS (PINHEIRO; CARVALHO, 1999) tem como base a Lei no 8.036, de 1990, que substituiu a lei inaugural do Fundo (Lei nº 5.107/1966), e define as regras gerais de sua gestão, detalhadas pelo Conselho Curador, atualmente composto por 24 conselheiros – dentre eles, representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do Governo Federal. Ao Conselho Curador, cabe a formulação de diretrizes sobre os destinos dos recursos, bem como a fiscalização do exercício.

Na década de 1990, o agente gestor do Fundo era o Ministério do Planejamento e Orçamento. No primeiro governo Lula (2003-2006), a gestão passou a ser realizada pelo recém-criado Ministério das Cidades, incumbido da execução das diretrizes do Conselho Curador.

Desde 1989, a centralização dos depósitos realizados pelos empregadores, com fulcro na Lei nº 7.839/89, está a cargo exclusivo da Caixa Econômica Federal, agente operador, que funciona simultaneamente como agente financeiro do FGTS ao lado de outras instituições financeiras. O agente financeiro é responsável pelos empréstimos efetivos (operações de crédito entre agente operador e agente financeiro), repasses (destinados a agentes promotores ou mutuários de pessoa jurídica) e financiamentos (cujos beneficiários são os mutuários de pessoa física).

O retorno das aplicações ocorre pelo pagamento de juros, amortizações e outros encargos por parte dos mutuários, sejam eles agentes financeiros, sejam pessoas jurídicas ou pessoas físicas. Há, ainda, o retorno dos investimentos do Fundo, que será tratado mais adiante. Por fim, o principal fluxo de saída consiste nos saques⁴, cujas hipóteses vão desde motivações trabalhistas até acometimento por doenças – passando, é claro, pelo financiamento habitacional. Em todo o período analisado, 2003-2018, a demissão sem justa causa foi a principal modalidade de saques, atingindo um mínimo de 60,56% em 2007 e um máximo de 68,35% em

4. FGTS. Como sacar. Disponível em: <http://www.fgts.gov.br/Pages/sou-trabalhador/como-sacar.aspx>.

2003. O financiamento habitacional alterna o posto de segunda modalidade mais frequente com a aposentadoria.

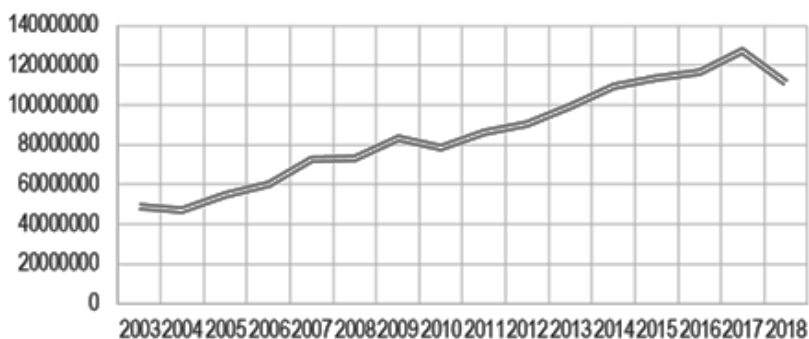
A série de volume de saques formulada a partir dos dados oficiais presentes nas demonstrações financeiras de 2003 a 2018 deixa clara a eficiência progressiva do Fundo na alocação para os investimentos, que passa a ser cada vez mais utilizado pelos mutuários em razão da política de facilitação de crédito, a exemplo dos programas específicos de habitação popular, como o PMCMV. Em 2003, foram sacados R\$ 2,7 bilhões para financiamento habitacional nas contas individuais do Fundo. Em 2018, o número saltou para R\$ 17,6 bilhões.

Em relação aos programas de aplicação do Fundo, os atuais programas de habitação voltados a entes privados são os seguintes: *Carta de Crédito Individual*; *Carta de Crédito Associativo*; *Programa de Apoio à Produção de Habitações*; e *Programa Especial de Crédito Habitacional ao Cotista do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – Pró-Cotista*. Apenas um programa é destinado ao setor público, que é o *Programa Pró-Moradia*.

Gráfico 1. Volume de saques relacionados ao FGTS (2003-2018)

Fonte: Elaboração própria com base nos dados das Demonstrações Financeiras de 2003 a 2018.

Deflação realizada em 1 agosto 2019 com base no índice IGP-M. Valores em milhares de reais. Disponível em: <http://www.fgts.gov.br/Pages/sobre-fgts/relatorio-demonstracao.aspx>. Acesso em: 1º agosto 2019.



As Cartas de Crédito (Individual e Associativo)⁵ englobam, além de aquisição de imóveis e lotes urbanizados, o financiamento de materiais de construção e a reabilitação de unidades habitacionais. Diferem em relação ao usuário final. A *Carta de Crédito Individual* é voltada para pessoas físicas isoladas que se enquadram no público-alvo do FGTS, enquanto a *Carta de Crédito Associativo* depende da agrupação entre diversas pessoas físicas, reunidas em sindicatos, associações, Companhias Metropolitanas de Habitação (COHABs), entre outros.

O *Programa de Apoio à Produção de Habitações* aloca recursos para o setor da construção civil por meio de uma linha de crédito imobiliário. O objetivo principal é a facilitação da produção de novas unidades habitacionais. Empresas e possíveis compradores têm acesso ao Programa, que media as operações.

O *Programa Especial de Crédito Habitacional ao Cotista do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - Pró-Cotista*, regulado pela Instrução Normativa nº 58 de 04 de dezembro 2007, do Ministério das Cidades, pode ser contraído por qualquer trabalhador aderido ao FGTS, sem restrições. O programa surgiu como uma alternativa de crédito a juros mais baixos do que os praticados pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE, recursos direcionados da poupança) para beneficiários do FGTS de renda média, que ficam atrás somente das taxas do PMCMV. Os imóveis passíveis de financiamento podem atingir a faixa de até R\$ 1,5 milhão de valor de avaliação (valor-teto do Sistema Financeiro de Habitação – SFH).

Por fim, o *Programa Pró-Moradia* tem como recorte social famílias em situação de risco e/ou vulnerabilidade com renda mensal de até R\$ 1.395 (Resolução CCFGTS nº 469/2005). O Programa viabiliza urbanização e regularização de assentamentos precários, produção e aquisição de conjuntos habitacionais e capacitação técnica, jurídica, financeira e organizacional da administração pública.

5. A Resolução CCFGTS que disciplina os programas é a de nº 405, de setembro de 2002, que altera as resoluções nº 291, nº 293, e nº 329, que dispõem, respectivamente, sobre os programas Carta de Crédito Individual, Apoio à Produção de habitações e Carta de Crédito Associativo. Em 2004, a Resolução CCFGTS nº 448 alterou apenas a parte relativa à habitação rural, mantendo as outras regulamentações.

Programas	2003-2008	2009-2018**
Carta de Crédito Individual*	23.774	173.917
Carta de Crédito Associativo*	3.758	1.882
Apoio à Produção	812	164.645
Pró-Moradia	1.751	243
Pró-Cotista	23.774	22.017
Total	30.095	362.704

* Optamos por juntar algumas modalidades para maior clareza: Carta de Crédito Associativo – COHB e Carta de Crédito Associativo – Entidades estão somadas nos anos de 2003 a 2006 sob a faixa de Carta de Crédito Associativo.

A submodalidade Carta de Crédito Individual (PMCMV/FAR) se integra ao valor total de Carta de Crédito Individual.

**Os dados de 2018 não estão disponíveis até o momento de redação deste artigo.

Para facilitar a assimilação gráfica do desenvolvimento dos programas, formulamos uma tabela com base nos valores contratados pelos agentes financeiros ano a ano em que são apresentados os programas tradicionais: *Carta de Crédito Individual*, *Carta de Crédito Associativo*, *Apoio à Produção*, *Pró-Moradia* e *Pró-Cotista*. As operações especiais, por variarem ano a ano, foram excluídas para fins de análise da evolução dos programas constantes.

O impacto do PMCMV, instituído pela Lei no 11.977/2009, é nítido nesta série. A política de construção de unidades habitacionais foi uma das principais medidas de caráter anticíclico do segundo governo Lula (2007-2010). Em meio à crise financeira de 2008, o governo se inclinou ao setor da construção civil, reconhecido pela rápida mobilização de mão de obra, para movimentação da economia e geração de empregos.

Desde sua inauguração, o *Programa Apoio à Produção* passou de R\$ 2 bilhões a R\$ 28 bilhões aplicados. A *Carta de Crédito Individual* também cresceu expressivamente no período. Por outro lado, o *Programa Pró-Moradia* e a

Tabela 1.

Programas de Habitação (2003 – 2018)

Fonte: Elaboração própria com base nos dados das Demonstrações Financeiras de 2003 a 2018. Valores em milhares de reais. Disponível em: <http://www.fgts.gov.br/Pages/sobre-fgts/relatorio-demonstracao.aspx>. Acesso em: 1º agosto 2019.

Carta de Crédito Associativo aparentam ter sido negativamente impactados pelo PMCMV. O Programa voltado ao poder público foi paulatinamente esvaziado, e, desde 2012, não recebe contratações. A Carta de Crédito Associativo, que já havia chegado à marca de R\$ 1,2 bilhões investidos, sofreu um declínio notável por ter sido parcialmente substituída pelas outras linhas programáticas.

O *Programa Pró-Cotista* merece ser mais atentamente observado. Sua marca característica – a não restrição a faixas de renda específicas – vinha induzindo o mercado imobiliário, especialmente da renda média e média-alta. Ano a ano, o Programa viveu mutações, a exemplo dos aumentos constantes no valor total do imóvel a ser financiado, de acordo com as mudanças do SFH. As diretrizes de incentivo a essa linha de financiamento são claras em virtude dos aumentos repentinos de aplicações e a inconstância nos valores. Num intervalo de três anos, entre 2012 e 2015, o Programa passou de R\$ 27 milhões a R\$ 6 bilhões. O *Pró-Cotista* respondia, assim, à uma demanda específica de crédito imobiliário da renda média que seria, a princípio, atendida pelos recursos direcionados da poupança (SBPE), mas que o FGTS acabou por suprir por conta de disponibilidades e contingenciamentos da poupança, bem como pela elevada taxa de juros praticada no período.

Ainda acerca do PMCMV, cabe destacar a relevância dos descontos financeiros. Os descontos foram formulados no âmbito da reestruturação do Fundo pós-1994 e buscavam ampliar a capacidade de pagamento e alavancar novos financiamentos. A Resolução CCFGTS nº 460, de 2004, no entanto, reformulou o subsídio no âmbito do FGTS, configurando uma espécie de subsídio para pessoas físicas cuja renda familiar fosse de até R\$ 1.500⁶ à época da Resolução, causando um grande impacto no modelo de subsídios. De acordo com Locatelli (2019, p. 68), o fundo passou a aportar recursos com o objetivo explícito de reduzir o valor das prestações dos setores de menor renda da população, o que não havia acontecido até então.

6. Em 2018, a renda familiar máxima atingiu o valor de até R\$ 4.000.

Os descontos dividem-se nas categorias “Desconto Equilíbrio” e “Desconto Complemento”. Segundo Royer (2009, pp. 88-89):

Esse subsídio tem sua origem em recursos oriundos de parte do rendimento auferido pelos recursos do FGTS em aplicações financeiras (“diferencial entre as aplicações financeiras do Fundo (a taxas de juros praticadas pelo mercado) e as taxas de remuneração pagas às contas vinculadas ao Fundo”). Dessa forma, esses recursos (...) podem ser utilizados ‘a fundo perdido’, ampliando sobremaneira a capacidade de atendimento do FGTS às faixas de menor renda.

Dessa forma, o PMCMV baseou-se nos recursos do FGTS não apenas para o principal dos empréstimos, mas também como subsídio, alavancando o crédito habitacional para um maior número de famílias, que, sem o Desconto Complemento e o Desconto Equilíbrio, por exemplo, não conseguiriam acessá-lo. O Programa vem concentrando a quase totalidade dos descontos concedidos desde 2010, seu segundo ano, confirmando a centralidade dos descontos para a provisão habitacional de interesse social. A retração pela qual os descontos financeiros vêm passando desde 2014, portanto, deve ser acompanhada detidamente.

Tabela 2.

Recursos FGTS – PMCMV x Descontos Financeiros

Fonte: Elaboração própria com base nos dados das Demonstrações Financeiras de 2003 a 2018. Valores em bilhões de reais. Disponível em <http://www.fgts.gov.br/Pages/sobre-fgts/relatorio-demonstracao.aspx>. Acesso 1 agosto 2019.

Ano	Descontos PMCMV	Descontos totais	Descontos PMCMV/ Descontos totais
2009	1,3	2,9	44,0%
2010	3,9	5	78,0%
2011	4,3	5,4	79,0%
2012	5,6	6,6	84,0%
2013	6,9	7,9	87,0%
2014	6,9	7,8	88,0%
2015	6,8	7,5	90,0%
2016	6	6,6	90,0%
2017	7,8	8,5	91,0%
2018	8,9	9,2	96,0%

O Fundo Público na Era da Dominância da Valorização Financeira o caso do FGTS

Tabela 3.

Recursos FGTS

– PMCMV

Fonte: Elaboração própria com base nos dados das Demonstrações Financeiras de 2003 a 2018.

Valores em bilhões de reais.

Disponível em:

<http://www.fgts.gov.br/Pages/sobre-fgts/relatorio-demonstracao.aspx>. Acesso 1º agosto 2019.

Disponível em: <http://www.fgts.gov.br/Pages/sobre-fgts/relatorio-demonstracao.aspx>. Acesso 1º agosto 2019.

Ano	Financiamentos		Descontos FGTS		Valor total
	Quantidade	Valor	Valor		
2009	80.792	4	1,3		5,3
2010	244.684	13,9	3,9		17,8
2011	287.023	18,1	4,3		22,4
2012	293.316	20,4	5,6		26
2013	320.724	25	6,9		31,9
2014	319.151	26,8	6,9		33,7
2015	314.743	28	6,8		34,8
2016	274.488	25,9	6		31,9
2017	299.691	29	7,8		36,8
2018	328.303	32,9	8,9		41,9

Ao longo dos oito anos referentes ao nosso recorte de análise, mais de R\$ 160 bilhões do FGTS já foram utilizados no âmbito do PMCMV. Esse montante, somado aos descontos financeiros do próprio Fundo, totaliza R\$ 200 bilhões, demonstrando a robustez e a importância do FGTS para o Programa.

Contudo, não é apenas no interior do PMCMV onde o FGTS demonstra vigor. Os grandes números do FGTS confirmam a pujança do Fundo tanto em termos de patrimônio quanto nos exercícios financeiros.

O gráfico comparativo de ativos e passivos totais demonstra o crescimento significativo do patrimônio líquido. A distância entre as variáveis se expandiu principalmente a partir de 2010. Em 2018, o patrimônio líquido chega a atingir a expressividade de R\$ 106 bilhões em valores nominais

Gráfico 2. Ativo

Total x Passivo Total (2003-2018)

Fonte: Elaboração própria com base nos dados das Demonstrações Financeiras de 2003 a 2018.

Deflação realizada em 1º agosto 2019

com base no índice IGP-M. Valores em milhares de reais. Disponível em: <http://www.fgts.gov.br/Pages/sobre-fgts/relatorio-demonstracao.aspx>. Acesso em: 1º agosto 2019.

Disponível em: <http://www.fgts.gov.br/Pages/sobre-fgts/relatorio-demonstracao.aspx>. Acesso em: 1º agosto 2019.

Disponível em: <http://www.fgts.gov.br/Pages/sobre-fgts/relatorio-demonstracao.aspx>. Acesso em: 1º agosto 2019.

Disponível em: <http://www.fgts.gov.br/Pages/sobre-fgts/relatorio-demonstracao.aspx>. Acesso em: 1º agosto 2019.

Disponível em: <http://www.fgts.gov.br/Pages/sobre-fgts/relatorio-demonstracao.aspx>. Acesso em: 1º agosto 2019.

Disponível em: <http://www.fgts.gov.br/Pages/sobre-fgts/relatorio-demonstracao.aspx>. Acesso em: 1º agosto 2019.

Disponível em: <http://www.fgts.gov.br/Pages/sobre-fgts/relatorio-demonstracao.aspx>. Acesso em: 1º agosto 2019.

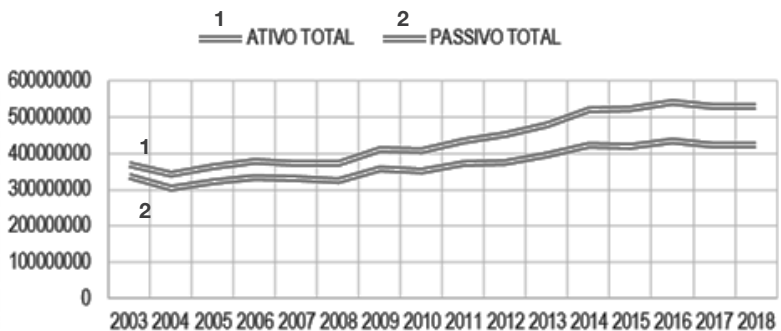
Disponível em: <http://www.fgts.gov.br/Pages/sobre-fgts/relatorio-demonstracao.aspx>. Acesso em: 1º agosto 2019.

Disponível em: <http://www.fgts.gov.br/Pages/sobre-fgts/relatorio-demonstracao.aspx>. Acesso em: 1º agosto 2019.

Disponível em: <http://www.fgts.gov.br/Pages/sobre-fgts/relatorio-demonstracao.aspx>. Acesso em: 1º agosto 2019.

Disponível em: <http://www.fgts.gov.br/Pages/sobre-fgts/relatorio-demonstracao.aspx>. Acesso em: 1º agosto 2019.

Disponível em: <http://www.fgts.gov.br/Pages/sobre-fgts/relatorio-demonstracao.aspx>. Acesso em: 1º agosto 2019.



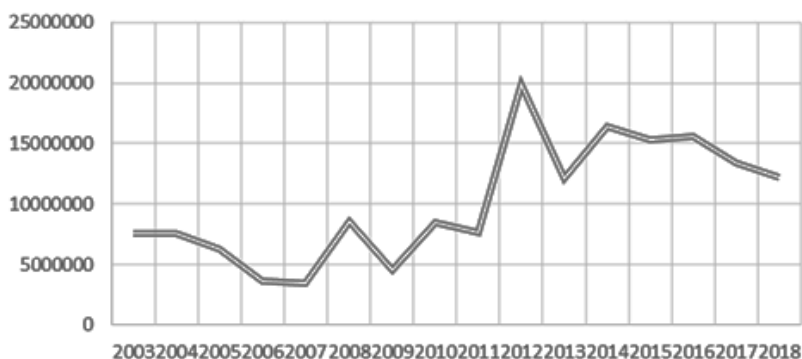
O lucro líquido, que expressa a disponibilidade financeira do Fundo, apesar de sofrer com mais flutuações, seguiu a tendência de aumentos. A partir de 2011, os valores atingiram novas proporções, tendo sido praticamente duplicados no intervalo. Em 2016, o lucro líquido atingiu R\$ 14 bilhões em valores nominais.

Importante citar o Fundo de Investimento do FGTS (FI-FGTS), criado em 2007, no bojo do Programa de Aceleração do Crescimento, composto por aplicações em títulos públicos federais, Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs), cotas de Fundos de Investimento Imobiliário, debêntures e Letras de Crédito Imobiliário. O retorno dos investimentos pode ser reaplicado em áreas estratégicas – infraestrutura geral: rodovias, hidrovias, portos etc. – e programas estratégicos, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Não há uma linearidade no montante de aplicações ano a ano. O patrimônio líquido do FI-FGTS, ao final de 2018, era de R\$ 32,03 bilhões. Nos últimos três anos de nosso recorte, não houve desembolsos com recursos do FGTS.

Gráfico 3.

Lucro líquido (2003-2018)

Fonte: Elaboração própria com base nos dados das Demonstrações Financeiras de 2003 a 2016. Deflação realizada em 15 dezembro 2018 com base no índice IGP-M. Valores em milhares de reais. Disponível em: <http://www.fgts.gov.br/Pages/sobre-fgts/relatorio-demonstracao.aspx>. Acesso em: 15 dezembro 2018.



Por fim, disponibilizamos aqui o montante investido em títulos e valores mobiliários entre 2003 e 2018. O que se verifica, primeiramente, é a diversificação dos investimentos a partir de 2008. O FGTS passa a operar cada vez mais sob a lógica de investidor, extrapolando suas funções clássicas de fundo público. O mercado imobiliário na sua interface com o mercado de títulos é o maior beneficiário desse novo papel, seja pelo aumento notório na aquisição de Certificados de Recebíveis Imobiliários, seja pelas cotas expressivas de importantes fundos de investimento imobiliário, como o FII-Porto Maravilha ou FIDC Caixa RB Habitação. Salientamos, ainda, a dimensão dos investimentos em títulos da dívida pública que, embora tenham diminuído em proporção, alcançaram valores de destaque.

É relevante destacar, ainda, a atual transformação do FGTS dado o contexto de recessão econômica e aumento do desemprego formal⁷. Pelo caráter do Fundo de poupança compulsória (já que as reservas resultam do recolhimento das contribuições dos empregadores), os ciclos econômicos afetam diretamente sua disponibilidade financeira.

Apesar dos riscos de diminuição no montante de contribuições, o Fundo vem sendo utilizado como uma relevante plataforma de políticas econômicas, operando em duas chaves: (i) impulso à economia por meio da liberação dos saques das contas inativas e da distribuição dos lucros desde o exercício de 2016, e (ii) remodelação do financiamento, a exemplo da ampliação da faixa de renda dos beneficiários do PMCMV, cujo teto passou de R\$ 6.500 para R\$ 9.000, e elevação do teto de financiamento de imóveis no âmbito do Programa Pró-Cotista, alcançando a faixa de R\$ 1,5 milhão. Ainda, em 2017, o Conselho Curador iniciou discussões sobre a possibilidade de incluir o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) no rol de operações do Fundo, indo na contramão das finalidades originais. Os mutuários poderiam usar os recursos acumulados em suas contas vinculadas para pagar a dívida contraída no financiamento estudantil.

7. SILVEIRA, D.; CAVALLINI, M. Desemprego fica em 13,7% no 1º trimestre de 2017 e atinge 14,2 milhões. G1, 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/desemprego-fica-em-137-no-1-trimestre-de-2017.ghtml>.

Habituação e Direito à Cidade: *desafios para as metrópoles em tempos de crise*

Ano	Títulos Tesouro*	CRIs	LCIs	FIDC RB	FII-FGTS	CVS	Debêntures	FI-FGTS	Total
2003	33.274	-	-	-	-	-	-	-	33.321
2004	37.639	-	-	-	-	-	-	-	37.679
2005	49.102	-	-	-	-	-	-	-	49.146
2006	64.165	-	-	-	-	-	-	-	64.215
2007	75.787	-	-	-	-	-	-	-	75.812
2008	87.009	--	-	-	-	-	--	9.348	96.416
2009	90.610	-	-	200	-	1.958	2.630	14.595	110.038
2010	103.539	-	-	216	210	2.282	6.086	19.123	131.489
2011	90.298	-	-	233	3.932	2.299	7.445	20.967	127.957
2012	73.983	-	-	401	4.068	2.161	7.579	26.433	119.176
2013	75.152	-	-	426	4.455	2.020	6.450	28.607	123.065
2014	77.995	-	-	566	4.807	1.882	5.059	31.871	128.910
2015	95.204	-	-	400	6.689	1.759	4.265	30.905	145.494
2016	105.476	-	989	356	3.254	1.635	4.303	31.761	161.720
2017	93.814	-	911	153	3.590	1.810	3.457	33.456	148.568
2018	91.390	-	810	117	3.246	1.611	2.842	32.032	141.070

* Estão somadas aqui Letras Financeiras do Tesouro (LFT), Letras do Tesouro Nacional (LTN) e Notas do Tesouro Nacional (NTN) referentes à Carteira do FGTS, ao Fundo de Liquidez e à Multa Rescisória. As modalidades diferem na rentabilidade e nos prazos para retorno.

Grandes mutações no FGTS, em um curto período de dois anos, demonstram a primazia dos gestores na utilização do Fundo para indução da economia com foco na esfera do consumo acima da provisão habitacional de interesse social. Essas medidas podem impactar no lucro líquido dos próximos exercícios, restringindo a disponibilidade financeira para projetos de habitação, saneamento básico e infraestrutura. Voltaremos a essa questão na conclusão.

Tabela 4. Valores mobiliários (2003-2018)

Fonte: Elaboração própria com base nos dados das Demonstrações Financeiras de 2003 a 2016. Valores em milhares de reais. Disponível em: <http://www.fgts.gov.br/Pages/sobre-fgts/relatorio-demonstracao.aspx>. Acesso em: 15 abril 2018.

A ECONOMIA POLÍTICA DO FUNDO PÚBLICO: DISPUTAS POR RECURSOS PÚBLICOS SOB A DOMINÂNCIA DAS FINANÇAS

A leitura da economia política sobre o estágio contemporâneo do capitalismo nos ajuda a enquadrar a disputa pelo FGTS em um cenário maior, afinando nossa compreensão sobre a atuação dos agentes em nível global.

Nas últimas décadas, a tese da financeirização da economia vem sendo compartilhada por diferentes escolas do conhecimento (KLINK; BARCELLOS, 2017). A abrangência do conceito, por outro lado, se coloca como um desafio em termos metodológicos (CHRISTOPHERS, 2015). Aqui, adotamos a noção do “regime de acumulação com dominância da valorização financeira”, termo emprestado da escola da regulação francesa e popularizado por François Chesnais (2002; 2005).

Os autores filiados a essa escola, como Aglietta, Boyer, Orléan e Lipietz, partem da historicidade do capitalismo para compreender sua subsistência, uma vez que o modo de produção capitalista se transforma – e, assim, também, sua estrutura regulatória – para superar suas crises cíclicas. No debate brasileiro, ainda que não afiliada à escola da regulação, Paulani (2009) elabora uma periodização para o capitalismo brasileiro assumindo que, “em cada momento histórico determinado, o processo de acumulação capitalista assume uma forma específica” (p. 25). Essa forma se manifesta mediante um regime de acumulação conformado e delineado por um modo de regulação, isto é, um conjunto de formas estruturais que garantem a reprodução do regime: a organização internacional, a forma estatal, a forma de concorrência, a organização do trabalho e o padrão monetário (PAULANI, 2009).

Segundo a autora, o regime de acumulação é constituído por cinco elementos que se modificaram diversas vezes desde a prevalência do capitalismo:

a forma de organização da produção e a relação dos trabalhadores com os meios de produção, o horizonte temporal da valorização do capital a partir do qual são definidos os princípios de gestão, a composição da demanda social, o padrão distributivo relacionado à reprodução dinâmica das diversas classes e grupos sociais, e a articulação com formas não capitalistas (quando elas ocupam um lugar determinante na formação econômica em questão) (PAULANI, 2009, p. 25).

O regime de acumulação com dominância da valorização financeira, de acordo com Chesnais (2005), teria se iniciado nos anos 1980, e acompanhado de um novo modo de regulação. Esse novo regime, cujos processos constitutivos remontam à década de 1960, tem como centro a esfera financeira. Seria, então, a partir desse momento que, por meio dos rendimentos derivados da propriedade, o capital financeiro se reproduz e se desenvolve exponencialmente.

Como destaca a própria nomenclatura (“dominação financeira”), a esfera financeira vem se sobrepondo à esfera produtiva não apenas numericamente, mas na expressão qualitativa. O capital financeiro transforma também a atividade produtiva, seja nas relações de trabalho, seja no destino de seus rendimentos. Neste sentido, a lógica das finanças passa a ser a lógica imperante (BRAGA, 1997; DARDOT, LAVAL, 2016).

De todo modo, a dimensão quantitativa ainda é de extrema relevância e nos confirma as teses sobre a preponderância da economia das finanças, como demonstra Paulani (2009), ao citar a relação estoque ativos financeiros/PNB (Produto Nacional Bruto) que saltou de 1,02, em 1980, para aproximadamente 3,74, em 2010 (PAULANI, 2009, p. 29).

Tais movimentos propiciam um aumento expressivo do capital fictício em circulação na sociedade e associado ao capital financeiro. Essa riqueza fictícia – “títulos de propriedade sobre direitos, direitos de valorização futura no caso das ações, de renda de juros a partir de valorização futura, no caso de títulos de dívida privados, e de recursos oriundos de tributação futura, no caso de títulos públicos” (PAULANI, 2009, p. 28) –, que pode

se valorizar também de forma fictícia, independentemente dos processos produtivos, fragiliza a economia real e o gerenciamento das crises. A facilidade de formação de bolhas especulativas é enorme, como se verificou nas últimas décadas, de fato (PAULANI, 2011).

Após a consolidação do regime de acumulação⁸ via desregulamentação e expansão do mercado de capitais, houve uma sucessão de crises e bolhas. Apesar de localizadas geograficamente, como a crise asiática de 1997, essas crises têm alcance global. Essa sucessão é uma marca do regime de acumulação com dominação da valorização financeira. Os governos estão cada vez mais enfraquecidos para lidar com essas crises, já que há uma forte subordinação a instituições financeiras que transitam globalmente e que não respondem apenas à regulação de um Estado-nação (STREECK, 2014).

Não é o primeiro momento na história econômica quando as finanças têm destaque. Na fase anterior ao keynesianismo, que compreende o período entre o final do século XIX e a crise de 1929, também houve uma elevada concentração de capital financeiro, definido por Hilferding (1981) como a aliança entre o capital industrial e o capital bancário. A trajetória desse capital, contudo, era mais curta, porque sua principal função era financiar a atividade produtiva. Embora a capitalização já existisse à época, cumpria um papel muito menor do que

8. Chesnais (2005) argumenta que são três os elementos que constituem o novo modo de regulação, os três "D" (p. 46): a desregulamentação, a descompartmentalização e a desintermediação. O primeiro D se relaciona à derrubada dos obstáculos do mercado para garantir a liquidez na circulação dos ativos. O segundo se manifesta por meio da interação dos mercados, seja internamente (pela integração das diversas instituições financeiras), seja externamente (pela incorporação das nações nos processos de liberalização de capital globais), como a abertura para a Bolsa de Valores. O terceiro D amplia a possibilidade de outras instituições se tornarem emprestadoras, além dos bancos. Essas instituições, na verdade, serão os maiores *players* do regime – essa é uma diferença crucial entre o atual capital financeiro e aquele descrito por Hilferding no começo do século XX. Esses processos, conjugados com a inovação financeira (isto é, a sofisticação dos mercados), causam o aprofundamento da acumulação financeira externa ao processo produtivo.

cumpra hoje, em que o capital se perpetua nos circuitos primários e secundários do mercado de capitais. O crédito proporcionado pelos bancos garante investimentos no setor produtivo muito mais elevados do que aqueles dependentes do autofinanciamento, além de facilitar a compra dos bens produzidos pela população. Porém, o patrimônio do industrial é cada vez mais reduzido (Hilferding, 1981).

Apesar da dependência, o retorno desse capital tinha como propósito investir na própria indústria. A diferença para o atual regime consiste essencialmente na relação entre o capital produtivo e o capital improdutivo: os rendimentos do capital financeiro não são reinvestidos no setor produtivo; pelo contrário, ele busca se valorizar fora da produção no mercado de capitais por meio do instituto da propriedade (*i.e.* títulos) (LENCIONI, 2015).

A noção de um regime de acumulação é instrumental para a nossa análise por evidenciar a relevância do Estado na dinâmica econômica. O Estado, como já observado, é um importante *player* na estruturação do fluxo de capitais em nível mundial. Uma das mais importantes peças nesse processo é o fundo público, isto é, uma das arenas de disputa política.

Os fundos públicos, característicos do Estado-providência⁹, se consolidaram no pós-guerra como fundamentais para políticas de cunho social. Na conhecida tese de Francisco de Oliveira (1998), o fundo público é uma força insubstituível ao capitalismo contemporâneo, seja pela provisão de bens sociais pelo Estado (salário indireto), seja pela construção de infraestruturas e financiamento da inovação (alavancagem ao capital), que inclui esses recursos no cálculo de sua reprodução. Nas palavras do autor, “ele é a referência pressuposta principal, que no jargão de hoje sinaliza as possibilidades da reprodução”. Esse fundo público,

9. A existência de um *Welfare State* no Brasil é extensamente debatida na literatura. Enquanto país de capitalismo tardio e que ocupa posição periférica no sistema-mundo, a implementação de um Estado-Providência não acompanhou os ciclos dos países desenvolvidos, e sua efetivação ainda é questionada.

somatória de recursos fiscais e parafiscais, tem a função de alavancar a acumulação, ampliando e fortalecendo as estruturas institucionais do Estado e de empresas, inserindo as pessoas no mercado de consumo, na ampliação da base produtiva e na formação bruta de capital fixo das grandes estruturas urbanas e regionais. No entanto, nos países centrais, com a predominância da moeda sobre o gasto público, os paradigmas e propostas do Estado Provisão se dissolvem (BOYER, 2009; LOPREATO, 2013; FIORI, 1997). Esse movimento fundamenta o ajuste das políticas sociais e a construção de outras formas institucionais essenciais à economia de mercado (BOYER, 2009). É nesse contexto como devem ser observadas as mudanças regulatórias do fundo público, no conceito trabalhado por Oliveira (1998).

A relevância do fundo público, em suas expressões quantitativas e qualitativas, o torna um lócus de conflito em que diversas frações da sociedade buscam realizar suas demandas pela captura dos recursos. O FGTS funciona, então, como paradigma das múltiplas facetas do fundo público. A disputa em relação ao papel do FGTS aparece claramente em ao menos quatro aspectos: (i) no financiamento habitacional; (ii) como investidor institucional; (iii) como provedor de liquidez na economia; (iv) como fundo com funções de apoio à seguridade social.

É conhecida a importância do FGTS para o alcance de rendas baixas e média-baixas no financiamento habitacional. As taxas de juros cobradas no financiamento com *fundings* do FGTS foram historicamente mais baixas do que os recursos oriundos da caderneta de poupança. Como alavanca para financiamentos habitacionais para renda média e baixa está também o subsídio do FGTS (Desconto Complemento e Desconto Equilíbrio, de acordo com as resoluções do Conselho Curador do FGTS), que tem sido questionado por setores ligados a entidades de crédito imobiliário por supostamente colocar em questão o equilíbrio econômico financeiro do Fundo. Vale salientar que os recursos destinados a subsídio são deduzidos do chamado resultado positivo do FGTS (“lucro”) depois da quitação das despesas.

Além disso, o FGTS tem um papel relevante como investidor institucional em títulos da dívida pública. Esse papel de investidor pode se contrapor às decisões econômicas por utilização de uma parcela maior do orçamento operacional do fundo para novas contratações em infraestrutura urbana, bem como de subsídios.

A disponibilização dos 'inativos' (R\$ 44 bilhões em 2017) e as decisões do Conselho Curador do FGTS de 2019 relativas às possibilidades de saque do Fundo demonstram mais uma faceta da disputa sobre os recursos do fundo, isto é, de fornecedor de liquidez imediata na economia. A ideia expressa nos discursos governamentais aponta a saída rápida encontrada por esse expediente.

Por fim, o FGTS ainda desempenha um papel de apoio à seguridade social, realizando de certa forma um dos pilares de sua constituição, em 1966. Na possibilidade de ser sacado em casos de demissão e doenças graves, entre outros, sua função como "colchão de segurança" do trabalhador formalizado se realiza. Historicamente, o FGTS foi um dos componentes da política de "salários indiretos" de Roberto Campos¹⁰, atuando tanto como um instrumento de previdência social como um acesso à habitação, de forte caráter securitário.

Quanto ao caráter de investidor institucional que o Fundo possui, vale mencionar que, a despeito da diversificação dos títulos adquiridos, a dívida pública ainda é um investimento atrativo, além de um dos elementos mais definidores da dinâmica econômica brasileira marcada pelos juros altos, mesmo na estabilidade econômica (LOPREATO, 2018, p. 1) e mesmo que o retorno do investimento em títulos da dívida pública venha caindo para o Fundo por conta da queda da taxa de juros. São títulos de alta rentabilidade e alta confiabilidade, já que a dívida

10. "Para Roberto Campos, os aumentos de salários desvinculados do aumento de produtividade, além de causarem inflação, demonstravam que o Brasil havia optado pela igualdade econômica e, ao fazê-lo, estava comprometendo o desenvolvimento econômico. Por isso, o governo Castelo Branco, através de Roberto Campos, esforçou-se para substituir os aumentos de salários monetários por uma espécie de política de "salários indiretos" que não comprometesse o desenvolvimento econômico" (SANTOS, 2000, p. 118).

pública ocupa uma posição intocável dentro do orçamento público. Trata-se de uma receita pública revestida de grande legitimidade e que alimenta o circuito do rentismo, apesar dos elevados custos para os cofres públicos gerados pelo pagamento de juros: “a dívida pública configura-se como uma imensa rede de proteção e minimização de riscos para o capital, pois os credores passaram a ser preteridos na definição do orçamento” (MENDES; ESPÍRITO SANTO, 2016, p. 37).

O desenvolvimento do FGTS o tornou um elemento complexo que extrapola as funções clássicas dos fundos públicos. Sua performance como investidor institucional o transforma em um participante no mercado de capitais nacional e global. Esse cunho financeiro é uma novidade na evolução do FGTS causada pelas transformações operadas na ascensão do novo regime de acumulação com dominância da valorização financeira. É nesse ponto onde reside o nó atual do Fundo: ao mesmo tempo que o FGTS tem seus recursos capturados por investidores institucionais (com a paulatina regulamentação da aquisição de títulos de base imobiliária), o Fundo hoje performa tal qual um investidor institucional.

Além de constituir-se em uma disputa pela utilização de seus recursos, os investimentos nessas operações de mercado de base imobiliária impactam a produção do espaço construído, a escolha e o tipo dos empreendimentos, sua localização, tendendo a promover e consolidar frentes de expansão imobiliária nas cidades (ROYER, 2016, p. 48).

As aplicações indiretas de títulos de base imobiliária somadas aos investimentos e subsídios diretos nos agentes do mercado imobiliário, a exemplo da expansão do orçamento executado no Programa Apoio à Produção, combinada à constrição dos repasses a entes federados, reforçam o abandono de um modelo de provisão habitacional de caráter público executada por entes públicos.

Tendência semelhante parece acontecer também em outras políticas sociais no estágio atual do capitalismo, encontrando subterfúgios para a apropriação da riqueza pública por entes privados¹¹. O antes 'assistido' das políticas keynesianas agora é 'devedor' no capitalismo financeirizado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde sua constituição, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, na qualidade de fundo público voltado ao investimento em setores estratégicos, sempre se mostrou uma ferramenta política de grande importância, seja no bojo do regime militar, seja no momento pós-redemocratização. Os diferentes significados que o Fundo adquiriu nesses períodos é revelador de sua complexidade.

Na supressão do regime de estabilidade do emprego, em 1966, o FGTS operou como um elemento estruturante do mercado de trabalho ao criar um ambiente de "eficiência alocativa" gerado pela elevada rotatividade dos trabalhadores, já que o empresariado naquele momento estava livre dos obstáculos das indenizações. Ademais, assim como o instituto da estabilidade serviu para legitimação do governo getulista, o FGTS teve função similar para o regime militar ao facilitar o acesso à "casa própria", o grande paradigma da política habitacional do período, e ao fornecer um "salário indireto" ao trabalhador, que sofria com o arrocho salarial característico do projeto político em questão.

Seu papel indutor na economia, presente desde sua origem, mostrou-se mais diretamente nos incentivos à construção civil – desdobramento do braço de financiamento à habitação, saneamento e infraestrutura do FGTS –, inserindo-se num quadro maior de fomento ao setor. Não à toa, no ano anterior à formação

11. O cenário contemporâneo das políticas sociais não exclui a natureza ambígua das políticas sociais em outros momentos da história, verificada no presente trabalho na era getulista ou durante os governos militares: "As políticas sociais na área de seguridade social, assistência médica, educação e habitação foram fundamentais para os acordos salariais e para viabilizar a demanda, particularmente a seguridade social, que em momentos de inatividade dos trabalhadores permitia o acesso ao consumo" (SALVADOR, 2010, p. 81)

do FGTS, a Lei nº 4.864 foi editada para a criação de medidas de estímulo à referida indústria. As construtoras da época ganharam uma importância ímpar nesse momento, tanto nas obras de infraestrutura, quanto nas do ramo imobiliário. As peculiaridades da indústria, setor intensivo em mão de obra não qualificada de elevada rotatividade – conjunto de elementos que se encaixam ao novo modelo de proteção trabalhista –, favorecem uma dinamização da economia ao mesmo tempo que dotam as cidades de infraestrutura.

O FGTS, após as sucessivas crises econômicas da década de 1980, passou a ser redesenhado e refuncionalizado para se adequar à economia política marcante dos anos 1990 e 2000: o estrangulamento do financiamento público e de novos instrumentos de captação de recursos no mercado de capitais. O primeiro deve-se ao contingenciamento de crédito ao setor público (ELOY, 2013, p. 40), como o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (1997) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (2001), enquanto o segundo tem como momento inaugural a série de normativas editadas pelo Conselho Monetário Nacional e o Conselho Curador do FGTS desde 1998 (ROYER, 2014, p. 124), que inscreveram a aquisição de Certificados de Recebíveis Imobiliários no fundo público. Em 2008, sucessivas medidas foram adotadas para consolidar o papel de investidor institucional do FGTS, como as resoluções do Conselho Curador nº 578/2008, 602/2009, 637/2010, 681/2012, 702/2012 e 725/2013 (ROYER, 2016, p. 44). Uma das maiores expressões são os Fundos de Investimento Imobiliário, a exemplo do FII Porto Maravilha.

Esse emaranhado de atuações do FGTS não se dá somente pela singularidade do Fundo ou da economia brasileira. Esse cenário complexo se situa num processo mais amplo de transformações dos fundos públicos a partir da consolidação de um novo regime de acumulação, marcado pela dominância da esfera financeira sobre a esfera produtiva, em que os fundos públicos têm seus recursos capturados por agentes rentistas.

O FGTS, nesse contexto, se mostra um objeto crucial de estudo para a compreensão das relações entre o público e o privado no país, que se replicam em outros países da periferia do capitalismo.

REFERÊNCIAS

AALBERS, M. B.; CHRISTOPHERS, B. (2014). Centering Housing in Political Economy. *Housing, Theory and Society*, 31, pp. 1-21.

BRAGA, J. C. (1997). Financeirização global: o padrão sistêmico da riqueza do capitalismo. In J. L. FIORI, J. L.; TAVARES, M. da C. (Org.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. São Paulo: Vozes.

CAMPOS, R. O. (1964). *Ensaio de história econômica e sociologia*. Rio de Janeiro: APEC.

CHESNAIS, F. (2002). A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. *Economia e Sociedade*, v. 11, n. 1 (18), p. 1-44, jan./jun.

CHESNAIS, F. (2005). O Capital Portador de Juros: Acumulação, Internacionalização, Efeitos Econômicos e Políticos. In: CHESNAIS, F. [Org.]. *A Finança Mundializada: Raízes Sociais e Políticas, Configuração e Consequências*. São Paulo: Editora Boitempo.

CHRISTOPHERS, B. (2015). The limits to financialization. *Dialogues in Human Geography*, 5(2), 183-200.

DARDOT, P.; LAVAL, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo.

ELOY, C. M. (2013). O papel do Sistema Financeiro da Habitação diante do desafio de universalizar o acesso à moradia digna no Brasil. São Paulo: FAUUSP.

FIORI, J. L. (1997). Globalização, hegemonia e império. In: FIORI, J. L. & TAVARES, M. da C. (Org.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. São Paulo: Vozes.

FGTS (2017). *Relatório de Gestão do Exercício de 2017*. Brasília: Caixa.

HILFERDING, R. (1981). *Finance Capital – A study of the latest phase of capitalist development*. Abingdon: Routledge.

KLINK, J.; DE SOUZA, M. B. (2017). Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. *Cadernos Metrópole*, v. 19, n. 39, p. 379-406.

LENCIONI, S. (2015). Metrópole e sua lógica capitalista atual face ao regime de acumulação patrimonial. *Mercator*, v. 14, n.4, Número Especial, pp. 149-158.

LOCATELLI, P. B. (2019). *As disputas, o desenho e a aplicação dos recursos do FGTS entre 1998 e 2017*. Santo André: UFABC, 2019.

LOPREATO, F. (2018). Uma razão a mais para se pensar o porquê de a taxa de juros ser tão alta no Brasil. *Texto para Discussão*. Unicamp. IE, Campinas, n. 327, mar. 2018.

LOPREATO, F. (2013). *Caminhos da Política Fiscal do Brasil*. São Paulo: Editora UNESP e Instituto de Economia/UNICAMP.

MENDES, Á.; ESPÍRITO SANTO, M. (2016). O fundo público e o capital portador de juros: o papel da dívida pública. *Pesquisa & Debate*, v. 27, n. 1, 49, pp. 25-44.

O Fundo Público na Era da Dominância da Valorização Financeira
o caso do FGTS

OLIVEIRA, F. de (1998). Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes.

OLIVEIRA, F. E.; BELTRÃO, K.; PASINATO, M. T.; FERREIRA, M. (1999). A rentabilidade do FGTS. Rio de Janeiro: IPEA.

PAULANI, L. (2009). A Crise do Regime de Acumulação com Dominância da Valorização Financeira e a Situação do Brasil. *Estudos Avançados*, v. 23, n. 66.

PAULANI, L. (2011). A Autonomização das Formas Verdaderamente Sociais na Teoria de Marx: Comentários sobre o Dinheiro no Capitalismo Contemporâneo. *Revista Economia*, Brasília, v. 12, n. 1.

ROYER, L. O. (2016). O FGTS e o mercado de títulos de base imobiliária: relações e tendências. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 18, n. 35, p. 33-52, mar.

ROYER, L. (2009). Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas. São Paulo: FAUUSP.

PINHEIRO, M. M. S.; CARVALHO, C. E. (1999). FGTS: Avaliação das propostas de reforma e extinção. Rio de Janeiro: IPEA.

SALVADOR, E. (2010). Fundo público e a seguridade social no Brasil. São Paulo: Cortez.

SANTOS, M. H. P. (2000). Roberto de Oliveira Campos: homem de ação do governo Castelo Branco. *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 112-121, jun.

STREECK, W. (2014). The politics of public debt: Neoliberalism, capitalist development and the restructuring of the state. *German Economic Review*, v. 15, n. 1, p. 143-165.

O MERCADO DE HABITAÇÃO EM PORTO ALEGRE/RS

tensões e disputas no 4º Distrito

Heleniza Ávila Campos
Selena Tavares
Vanessa Marx

INTRODUÇÃO

O interesse em estudar as cidades e a influência dos agentes sociais no seu território se torna cada vez mais urgente, pois muitos destes não têm capacidade de influência nas políticas urbanas ou não se sentem representados por elas. O 4º Distrito (4º D), em Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul, vem sendo alvo de discussões no âmbito acadêmico, pois constitui uma área visada ao avanço do capital transnacional e de Parcerias Público-Privadas (PPP) em detrimento de um desenvolvimento urbano participativo e inclusivo que promova a democratização do espaço público. O principal objetivo deste artigo é discutir os investimentos do mercado imobiliário no 4º Distrito para entender os processos de valorização econômica do setor, principalmente na última década.

Um dos principais estímulos à produção deste artigo foi a realização de uma atividade acadêmica de extensão universitária e caráter interdisciplinar, englobando os cursos de Arquitetura e Urbanismo e Sociologia. As atividades do projeto de extensão “4º Distrito: diálogo entre atores sociais e conhecimento sobre o território” ocorreram entre abril e novembro de 2018. Ao longo do ano de 2018, foram realizadas palestras com participação de atores sociais atuantes na região (professores, movimentos sociais

e culturais, conselheiros, arquitetos e técnicos) no auditório da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FA-UFRGS).

As discussões realizadas ao longo de 2018 por meio da primeira versão dessa ação de extensão oportunizaram diálogos muito importantes sobre a cidade de Porto Alegre. Mais especificamente, os debates sobre o 4º Distrito revelaram diferentes aspectos relativos aos conflitos de interesses políticos e econômicos na área de estudo, às distintas compreensões sobre a relação dessa mesma área de estudo com a cidade, e aos mecanismos de controle, expansão e manutenção da ocupação de seus espaços. Os canais institucionais entre os agentes sociais que participam dessas discussões e o conselho das cidades e, setorialmente, conselhos como de desenvolvimento urbano, habitação e meio ambiente têm sido pouco dinamizados pelo poder público, apesar de alguns existirem por força de lei.

Em 2019, deu-se continuidade ao projeto de extensão dada a grande ampliação das manifestações de interesse pelo 4º Distrito, o que tem reverberado discussões tanto no âmbito acadêmico, como nos setores econômicos de novos empreendimentos imobiliários. O 4º Distrito, ao constituir-se como alvo para o avanço do capital e de parcerias público-privadas, possibilita o entendimento de certos mecanismos de investimento imobiliário na cidade, sobretudo no que se refere à habitação. Por outro lado, a atual revisão em curso do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) de Porto Alegre, prevista para este ano de 2020, torna oportuna e reforça a necessária reflexão sobre esses processos de investimentos e de reestruturação do espaço do 4º Distrito.

Para análise da relação dos investimentos imobiliários com o 4º Distrito, foram utilizados dados secundários referentes à produção habitacional e outros investimentos realizados no setor, mais propriamente nos bairros Floresta, São Geraldo e Navegantes, em Porto Alegre, tendo em vista que são esses os bairros mais visados pelo mercado imobiliário e pelas atividades da economia criativa.

O artigo se organiza em três partes, além desta introdução: a primeira diz respeito à construção dos aportes teórico-conceituais, visando a contextualizar os interesses imobiliários na produção habitacional, enquanto capital fictício estruturado pelo Estado e pelo mercado; a segunda parte constitui-se em uma breve caracterização do 4º Distrito no contexto da cidade de Porto Alegre, com destaque para os principais programas e estratégias de valorização da área; na terceira parte, trata-se da questão imobiliária dos investimentos em habitação no setor.

CAPITAL IMOBILIÁRIO, HABITAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO URBANA

A produção do espaço urbano tem se dado de forma cada vez mais intensa e desigual, resultante de mecanismos da sociedade capitalista, e com profundas consequências sobre a valorização do solo (SMOLKA, 1992). Neste item, procura-se discorrer sobre a ação do capital imobiliário, mais precisamente na produção da habitação em áreas-alvo de intervenções de reestruturação urbana, como é o caso do 4º Distrito, em Porto Alegre.

Capital imobiliário e financeirização

Os processos de financeirização são cada vez mais intensos nas cidades, aqui entendidos como estratégia de diversas atividades econômicas e sociais que ultrapassam os circuitos mais restritos do mercado financeiro convencional e assumem uma lógica de investimento com abrangência sistêmica, ampla e globalizada (SANFELICI, 2013). Nesse contexto, destaca-se o sistema de crédito enquanto mecanismo-chave de acumulação capitalista, acelerando o tempo de rotação dos capitais de um lado, e, por outro, ampliando prazos para os compradores e usuários de serviços e, ainda, coletando recursos ociosos da poupança, alocados em atividades com maior potencial de produção de mais-valia.

Fix (2011) já apresentava em sua tese algumas das principais características do capital imobiliário no contexto da financeirização: uso do circuito financeiro por empresas vinculadas à construção civil e à intermediação imobiliária, inclusive com participação financeira em fluxos de investimento em distintas modalidades: fundos públicos, fundos de participação acionária (*private equity*) e oferta primária de ações (IPOs); articulação de empresas e redes de agentes vinculados ao capital imobiliário aos mecanismos de financiamento da casa própria, tal como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), com forte participação na decisão sobre onde e como construir no contexto do espaço urbano.

Nesse contexto, o processo de reprodução do capital imobiliário necessita da circulação do capital de forma permanente e com formatos variados através, inclusive, da resignificação funcional e simbólica dos espaços da cidade, gerando constante especulação e novas formas de valorização. Tais características se justificam mediante o conceito de “capital fictício” – tal como sugerido por Karl Marx em *O Capital* – porém, aplicado particularmente no âmbito dos espaços urbanos.

Entende-se por capital fictício aquele que apresenta uma dissociação entre produção de mercadorias e o uso de mão de obra, sendo apoiado majoritariamente nos processos de geração de juros e na circulação financeirizada do capital e criando componentes imaginários de valorização nas frações do capital. No espaço urbano, por tratar de uma forma muito específica de mercadoria (a propriedade), a materialização do capital fictício se dá por meio de diversos mecanismos econômicos, tais como criação de títulos para pagamento de dívida pública pelo Estado, utilização de fundos de pensões como forma de investimento, crédito habitacional, entre outros, todos apoiados, direta ou indiretamente, na participação do mercado financeiro para sua viabilização.

Esse processo de financeirização encontra no atual contexto econômico e político internacional, com viés fortemente neoliberal, espaço adequado à sua expansão e influência

em processos de reestruturação urbana em grandes cidades. Esses processos dizem respeito às redefinições e mudanças dos espaços urbanos, utilizando como suporte para sua viabilização instrumentos de planejamento urbano, formas de investimento baseadas no uso de sistemas de crédito e em financiamentos de capital estrangeiro. Assim, a reestruturação urbana acaba por vincular espaços da cidade à lógica de financeirização da economia provocando a desconcentração e a reconcentração dos espaços de assentamento e dos complexos de produção (SOARES, 2006).

A Habitação enquanto mercadoria

Na produção do espaço urbano, a Habitação se configura em um componente multifacetado e com múltiplas variáveis de análise, atuando como uma das principais ferramentas do mercado imobiliário, enquanto capital fictício. Matos (2001) assinala que as escalas de análise pertinentes aos estudos habitacionais permitem refletir sobre os imbricados aspectos do espaço urbano. Se, por um lado, é possível associá-la a outros setores econômicos vinculados ao emprego, produtividade do setor da construção e seu financiamento, por outro lado, há aspectos relativos às decisões individuais de localização e mobilidade residencial, por exemplo.

Assim, além do valor de uso constantemente presente, seu valor de troca assume papel muito relevante como resultado de um processo produtivo que envolve um conjunto amplo de agentes: desde promotores imobiliários, passando por empresas de construção, financiadores, compradores, incluindo, ainda, inquilinos, entre outros que participam do mercado imobiliário. Ressalte-se, ainda, que, a Habitação torna-se também uma forma de investimento e do uso do mercado de crédito no escopo do capital fictício, implicando condições específicas de investimento para cada parcela da cidade diante de suas particularidades, aliando a essa dimensão econômica aspectos subjetivos importantes (como a condição de abrigo, de satisfação e mesmo de diferenciação de *status* social).

Aspectos locacionais e logísticos, tais como a condição físico-natural da propriedade e do entorno, proximidade ao centro tradicional ou outras centralidades das cidades, fácil acessibilidade ao sistema viário, entre outros, influenciam fortemente o mercado habitacional.

Além disso, a definição por parte do Estado de políticas de investimentos em certos setores da cidade associados ao mercado imobiliário configuram estratégias de atração para novos empreendimentos, estimulando o acesso ao financiamento e ao investimento. De forma complementar, o capital imobiliário, mediante os diferentes agentes que atuam quase sempre em rede, reconhecem nesses espaços nichos privilegiados de possibilidades de ganhos lucrativos, conformando a cadeia da produção habitacional.

Tais aspectos ganham novos apelos de consumo no atual contexto de investimentos imobiliários sob a lógica da financeirização. Neste sentido, é oportuno discorrer sobre o sentido do produto habitacional, muito mais pelo seu valor de troca do que seu valor de uso.

De fato, a Habitação possibilita agregar valor de distintas formas: seja pela própria condição de vincular-se aos investimentos públicos e privados inerentes à propriedade privada; seja pelas possibilidades de crédito que se vinculam ao mercado habitacional, ou, ainda, como mecanismo de reprodução e expansão do mercado imobiliário financeirizado, revelando-se um exemplo dos mais eficazes de capital fictício. Assim, nas cidades, multiplicam-se investimentos em construções de edifícios e condomínios habitacionais que permanecem vazios por muito tempo. Tais condições encontram em área de requalificação urbana o ambiente propício para a exploração de seu potencial econômico. É o que será apresentado a seguir.

CARACTERIZAÇÃO DO 4º DISTRITO, EM PORTO ALEGRE

Localização

O 4º Distrito é um recorte da cidade de Porto Alegre situado a norte do centro histórico e com localização estratégica em relação aos principais eixos viários de acesso à cidade, o que sempre lhe conferiu condição de fácil acessibilidade: Avenida Castelo Branco (que se transforma na Avenida Freeway) e se conecta à rodovia BR 116 em direção à porção norte da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA); a Avenida Farrapos torna-se, também, um importante limite a leste da cidade. Compõem esse setor da cidade cinco bairros principais da zona norte do município: Humaitá, Farrapos, Navegantes, São Geraldo e Floresta, compreendendo uma área de aproximadamente 892 hectares. Na Figura 1, destaca-se o setor 4º Distrito em relação à cidade de Porto Alegre.

De acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano (2013), o 4º Distrito possui um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,764 – abaixo da média da cidade (0,805). Contudo, o bairro Floresta, alvo prioritário das ações hoje em dia, destoa dessa realidade com um IDH de 0,878, caracterizando-se pela sua proximidade ao centro histórico e ao bairro Moinhos de Vento, de alta renda.

O empreendedorismo urbano vem se desenvolvendo nesse território, tendo como protagonistas grandes empreendimentos imobiliários aliados a iniciativas de diversos agentes sociais, como artistas, gestores e idealizadores de um distrito criativo para esse local (MARX; ARAÚJO; SILVA, 2019). No Brasil, fica evidente que a financeirização se expressa também através das Parcerias Público-Privadas (PPP) e, no município de Porto Alegre (a legislação que institui as PPP é de 2005), apoiando regulamentações de projetos de mercantilização da cidade. Em contraponto a essa visão, aparece o conceito de “direito à cidade” e agentes que reivindicam algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização (HARVEY, 2014).

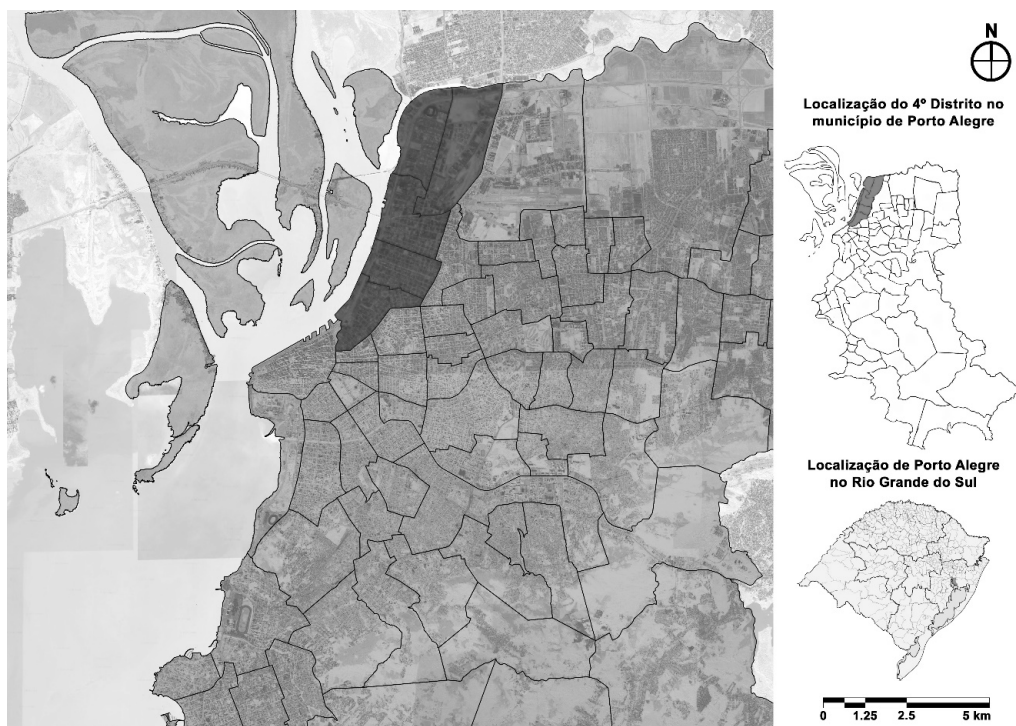


Figura 1.

Delimitação do 4º Distrito, na cidade de Porto Alegre

Fonte: Elaborado por Carolina Rezende Faccin, a partir de base cartográfica do Google Maps (2019).

O território do 4º Distrito foi historicamente constituído para acolher os setores industrial e de moradia operária no século XIX e em meados do XX, cuja característica posteriormente foi reforçada pela Lei Complementar no 43/1979 (1º PDDU). O 4º Distrito sofreu processo de êxodo das indústrias que preferiram seguir rumo à RMPA e a outros polos industriais onde o custo do solo era mais atrativo e onde havia maior oferta de mão de obra e incentivos fiscais. Esse esvaziamento das atividades industriais, somado aos constantes alagamentos e conflitos viários decorrentes das barreiras físicas originadas pelos corredores de ônibus e linha do TRENURB S.A. (Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre), transformaram o 4º Distrito em uma região de pouca atratividade imobiliária e comercial e com uma paisagem decadente.

Aspectos legais, normativos e fiscais de incentivo à requalificação da região

Desde o final dos anos 1990, há um crescente investimento da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) sobre aspectos voltados à reconversão econômica, à inovação e ao empreendedorismo, apontando direta ou indiretamente para o setor do 4º Distrito. A Lei Complementar no 434/1999 (PDDUA) identifica o 4º Distrito como território para ações conjuntas e articuladas entre o poder público e o setor privado, visando a promover e dinamizar a reconversão econômica, a melhoria da qualidade de vida e a qualificação da cidadania.

Destacam-se, ainda, os incentivos fiscais municipais presentes no Decreto nº 16.369/2009, que regulamenta a estrutura organizacional do Gabinete de Inovação e Tecnologia (Inovapoa). Na página da Secretaria da Fazenda, no *website* da PMPA, encontra-se a informação sobre o cadastramento para isenção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) por um período de cinco anos para empresas de base tecnológica, inovadoras e de economia criativa instaladas nos bairros Floresta, São Geraldo, Navegantes, Humaitá e Farrapos, que correspondem à região do 4º Distrito, como estímulo à revitalização¹. É descrito ali ser igualmente possível solicitar isenção do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) para aquisição da sede. Somado a esses estímulos, em 2015, a PMPA reduziu a alíquota do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) de 5,0% para 2,0% para as empresas vinculadas à pesquisa e desenvolvimento tecnológico na área da saúde, abrangendo, nesse caso, a área urbana de Porto Alegre.

1. Informações disponíveis no website: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?p_secao=267.

Assim, registra-se o crescente incentivo à apropriação do espaço do 4º Distrito. A reconversão econômica, na perspectiva da PMPA, está claramente pautada na formação de Parcerias Público-Privadas (PPP) e tem como foco as obras de infraestrutura, qualificação dos espaços urbanos e serviços, densificação habitacional e miscigenação de usos. Diversos programas e projetos foram desenvolvidos nos últimos dez anos para os bairros que compõem o 4º Distrito, como será apresentado a seguir.

a) O Programa Porto do Futuro da PMPA (2009)

O Porto do Futuro foi uma primeira iniciativa da PMPA, nos últimos dez anos, voltada à revitalização do 4º Distrito, que buscava envolver diferentes secretarias do município além de outros órgãos públicos. O objetivo do programa era formular diretrizes, projetos e planos concertados entre o poder público e privado que constituíssem respostas aos anseios e demandas da sociedade de forma a qualificar o espaço urbano de maneira ordenada e planejada, buscando o desenvolvimento sustentável desta região e melhoria da qualidade de vida. Esse programa não encontrou suporte nos setores empreendedores da cidade, ficando restrito a ideias que foram retomadas apenas posteriormente.

b) *Masterplan* (2015/2016)

Trata-se de um projeto sob coordenação da Secretaria Municipal da Fazenda e da extinta Secretaria Municipal de Urbanismo. Entre as propostas, o projeto previa alteração de regime urbanístico, com perspectiva de verticalização e de densificação. A Figura 2 demonstra o modelo de ocupação proposto no *Masterplan* para o 4º Distrito, com forte indicação à verticalização.

Nessa perspectiva, a alteração viria a modificar aspectos funcionais e morfológicos importantes da região, abrindo espaço para a atuação mais direta do capital imobiliário. Necessário considerar, ainda, a presença de edificações remanescentes do século XIX e que estão sendo utilizadas

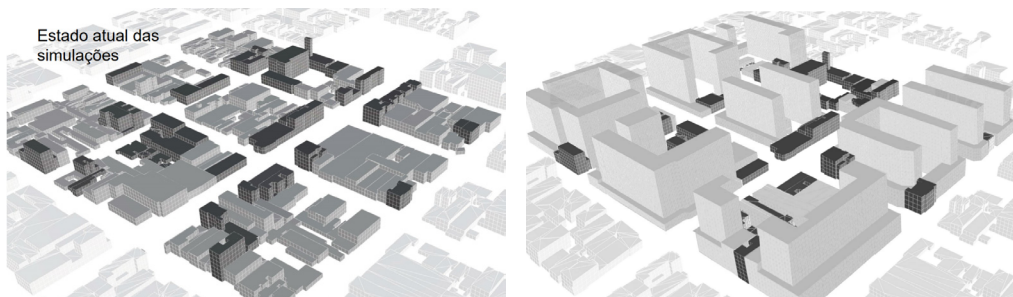


Figura 2.

Proposta de densificação do *Masterplan* para o Quarto Distrito (2015/2016).

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Disponível em: <http://www.4distrito.portoalegre.rs.gov.br/projeto/masterplan>.

como *marketing* para novos empreendimentos. É o caso da construtora Rossi, que construiu um empreendimento com três torres de prédios comerciais e uma de apartamentos residenciais no interior do conjunto arquitetônico que compunha a antiga indústria denominada Companhia Fiação e Tecidos Porto-Alegrense (FIATECI) e que em sua propaganda apresenta o seguinte apelo argumentativo:

Patrimônio arquitetônico conta a história do 4º Distrito de Porto Alegre. Empreendimento da Rossi baseado na técnica de retrofit deve colaborar na preservação de marcas do desenvolvimento da capital²

A vinculação ao valor patrimonial da área revela um argumento importante e comum em processos de revitalização de áreas de *waterfront*, muito frequente nos anos 1990 e que assume um caráter mais globalizado na atualidade. É o caso dos investimentos feitos na Orla do Lago Guaíba, nas proximidades do centro histórico, com financiamento do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF).

2. Conteúdos disponíveis no site: <http://www.clicrbs.com.br/especial/rs/editorial-imoveis/19,0,3310052,Patrimonio-arquitetonico-conta-a-historia-do-4-Distrito-de-Porto-Alegre.html>.

c) Pacto Alegre (2018 até a atualidade)

Trata-se de uma rede de cooperação entre agentes e entidades no Rio Grande do Sul fortemente voltada para inovação tecnológica e que prevê o compartilhamento de estruturas dos parques científicos e tecnológicos das três universidades: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul/PUCRS (Tecnopuc), Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS (Zenit) e Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos (Tecnosinos). O Pacto Alegre se origina da Aliança para Inovação de Porto Alegre, criada em abril pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), além das PUCRS, UFRGS e Unisinos e empresas, que pretendem transformar Porto Alegre em referência de “ecossistema de inovação” global.

Entre novembro de 2018 e março de 2019, foi criada a Mesa do Pacto, formada por aproximadamente 60 representantes dos setores acadêmico, empresarial, de governo e da sociedade a partir de metodologia elaborada por Josep Piqué, assessor do Pacto Alegre e cuja principal referência de projeto de requalificação urbana é o 22@, de Barcelona, na Espanha.

Como principal objetivo, o Pacto Alegre visa a articular entidades públicas, entidade privadas e a sociedade para tornar Porto Alegre uma cidade-referência em inovação. O projeto também almeja potencializar ações de alto impacto em prol do avanço do ecossistema de inovação e do desenvolvimento, visando à transformação da região em referência internacional no ambiente de inovação, conhecimento e empreendedorismo.

De forte apelo midiático, o Pacto Alegre parece eleger o 4º Distrito como espaço adequado para investimentos a partir de diferentes estratégias de alcance de múltiplos agentes e redes, como o **Distrito C – Polo de Economia Criativa** produção e distribuição de bens econômicos de valor simbólico, envolvendo artistas plásticos, artesãos, poetas, músicos, atores, *designers*, arquitetos, galerias de arte, lojas de antiguidades, brechós, entre outros; a **ênfase na Economia do Conhecimento**, produção e distribuição de bens econômicos de valor ligados à pesquisa, informação e ensino, sendo os principais protagonistas as universidades

(públicas e privadas) que atuam na cidade; e a **chamada Economia da Experiência**, com destaque para atividades de lazer, turismo e esporte, além dos espaços de gastronomia.

Novos e antigos agentes sociais que participam do cotidiano do 4º Distrito

A realidade diversificada dos bairros que integram o chamado 4º Distrito impõem diferenças que merecem ser destacadas. Um exemplo importante do que também se insere na categoria da denominada Economia Criativa nessa região é a Associação Cultural Vila Flores, localizada no bairro Floresta. Vila Flores é formada por um conjunto de edifícios construído na segunda metade da década de 1920 pelo engenheiro-arquiteto José Franz Seraph Lutzenberger. Tal empreendimento objetivava, à época, abrigar operários e, atualmente, concentra diversas atividades envolvendo um público mais voltado ao cenário cultural da cidade e à comunidade local, com escritórios e oficinas vinculadas à arte. O conjunto, assim como outros prédios antigos do bairro Floresta, abriga novas atividades e funções num espaço antes destinado a moradias. As atividades, atualmente, são mais vinculadas à cultura, economia criativa e com algumas inserções vinculadas à gastronomia noturna.

A constituição da imagem associada ao potencial imobiliário da área, associado aos novos investimentos e à ênfase na requalificação do 4º Distrito, geram uma mudança gradativa na morfologia da área por meio de novos empreendimentos. É o que será tratado no próximo item, com dados sobre os investimentos imobiliários para a região, bem como exemplos de edifícios implantados no bairro Floresta.

Há poucas informações e interesse midiático quanto à população remanescente dos antigos moradores e às comunidades de baixa renda das ocupações e favelas existentes na região. A Vila Santa Terezinha (também conhecida como Vila dos Papeleiros), localizada no bairro Floresta, especificamente entre as Avenidas Voluntários da Pátria e Castelo Banco, com aproximadamente 250 famílias,

é um desses casos. A Vila, originalmente, abriga catadores de materiais recicláveis e a unidade de triagem de resíduos Associação de Reciclagem Ecológica da Vila dos Papeleiros (AREVIPA).

Em reportagem especial sobre moradores antigos e de baixa renda no 4º Distrito, a jornalista Fernanda Canofre (Sul 21, 2017) apresenta um quadro de lembranças silenciosas sobre o local e que não chegam ao grande público³: “aqui era tudo água. Ali onde é a Freeway se chamava Doca das Frutas, porque, por causa do Guaíba, tinha umas pontes de madeira massacrada, onde os barcos encostavam”, relata Paraguaia (codinome de Salete Maris Soares da Silva), moradora da Vila dos Papeleiros.

A presença e atuação dessas comunidades no cotidiano vivido do 4º Distrito e os novos investimentos do mercado imobiliário revelam profundos contrastes. No item a seguir, serão apresentados alguns dados e características da produção habitacional mais recente da região em estudo.

A PRODUÇÃO HABITACIONAL COMO ESTRATÉGIA IMOBILIÁRIA NO 4º DISTRITO

De forma muito intensa e rápida, o 4º Distrito tem se convertido em território visado pelo empreendedorismo urbano e as ações imobiliárias. As grandes metrópoles, como Porto Alegre, atraem a população por conta das oportunidades de trabalho que oferecem, mas, algumas vezes, o desenvolvimento econômico não corresponde à melhoria de vida das pessoas. Como vimos anteriormente, o 4º Distrito está sendo pensado a partir de uma estratégia de negócios aliada ao mercado imobiliário. Para explicar a questão imobiliária, considera-se importante: a) situar o 4º Distrito no atual contexto urbano de Porto Alegre; b) apresentar dados

3. CANOFRE, Fernanda. “No 4º Distrito de Porto Alegre, abandono e promessas se misturam. A quem serve a ‘revitalização?’” Disponível em: <http://especiais.sul21.com.br/genrificacao/no-antigo-centro-industrial-de-porto-alegre-abandono-e-promessas-se-misturam-a-quem-serve-a-revitalizacao/>. Acesso em 08 fev. 2020.

acerca das tendências de investimentos do mercado imobiliário; c) discutir alguns exemplos de novos empreendimentos produzidos por agentes imobiliários estratégicos da cidade.

O 4º Distrito no contexto da cidade de Porto Alegre na atualidade

Segundo o Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010), Porto Alegre apresentava um total de 1.409.351 habitantes morando em 508.456 domicílios, dos quais 55.994 são moradias precárias. A cidade também possuía 48.934 domicílios particulares vagos e uma densidade demográfica de 2.837,52 por km².

Entre os anos 2000 e 2010, houve um aumento de 29,38% em seu indicador de moradias precárias, variando de 8,51 para 11,01 o percentual de moradia precária⁴ sobre o total de domicílios. No bairro Floresta, havia um valor absoluto de 169 moradias precárias segundo o Censo Demográfico de 2000 (IBGE, 2000). O Plano Municipal de Habitação de Porto Alegre é de 2009. As regiões com acréscimo mais expressivos de moradias precárias foram: Nordeste, que passou de 30,14% para 44,03%; Glória, de 10,19% para 23,81%; Partenon, de 10,56% para 23,27%; e Região de Humaitá/Navegantes, de 11,95% para 17,80% (FURTADO et al., 2016).

Em relação ao número de moradores por domicílio, Porto Alegre possuía uma média de 2,75 moradores em 2010. Em comparação, as moradias precárias na capital possuíam uma média de 3,44 moradores por domicílio no mesmo ano. Para esse indicador, o número médio de moradores por domicílio é de 2,27 para o bairro Floresta, 2,47 para o bairro São Geraldo e 2,66 para o bairro Navegantes. No caso do bairro Floresta, nos anos 2000, havia uma média de 3,26 moradores em moradias precárias.

O bairro Floresta possui 16.085 habitantes, representando 1,14% da população do município. Sua área é de 2,19 km², o que representa 0,46% da área de Porto Alegre, enquanto sua densidade demográfica é de 7.344,75 habitantes por km². O rendimento médio dos responsáveis por domicílio é de 6 (seis) salários-mínimos.

4. Dados relativos à categoria censitária de aglomerados subnormais, usada aqui como *proxí* de moradia precária.



Figura 3. Localização dos bairros Floresta, São Geraldo e Navegantes no Quarto Distrito em Porto Alegre.

Fonte: Elaborado por Nicole Leal de Almeida, a partir da base de dados do Google Maps (2019).

O bairro São Geraldo possui 8.706 habitantes, representando 0,62% da população do município. Sua área é de 1,89 km², o que representa 0,40% da área de Porto Alegre, enquanto sua densidade demográfica de 4.606,35 habitantes por km². O rendimento médio dos responsáveis por domicílio é de 4,31 salários-mínimos.

O bairro Navegantes possui 4.011 habitantes, representando 0,28% da população do município. Sua área é de 2,2 km², o que representa 0,46% da área de Porto Alegre, enquanto sua densidade demográfica de 1.823,18 habitantes por km². O rendimento médio dos responsáveis por domicílio é de 3,54 salários-mínimos. A Tabela 1 apresenta indicadores socioeconômicos e números de domicílios dos bairros em estudo nesta pesquisa.

Observa-se que o bairro Floresta se destaca em relação a quase todos os quesitos, sobretudo por encontrar-se mais próximo ao centro histórico, onde prevalecem as atividades de gestão, comércio e serviços, além da proximidade com o bairro Moinhos de Vento, bairro residencial de alta renda de Porto Alegre.

O Mercado de Habitação em Porto Alegre/RS
tensões e disputas no 4º Distrito

Tabela 1.

Indicadores socio-econômicos dos bairros Floresta, São Geraldo e Navegantes

Fonte: Prefeitura

Municipal de

Porto Alegre

(2019); Censo

Demográfico

(IBGE, 2010).

Disponível em

<http://portoalegremanalise.procempa.com.br/>.

Elaboração das

autoras.

	Bairros		
	Floresta	São Geraldo	Navegantes
Habitantes	16.085	8.706	4.011
Área total (km ²)	2,19	1,89	2,2
Densidade demográfica (hab./km ²)	7.344,75	4.606,35	1.823,18
Domicílios	6.863	3.472	1.485
Rendimento médio (salários mínimos)	6,00	4,31	3,54

A seguir, na Tabela 2, pode-se verificar que os itens relacionados aos tipos de domicílio que mais se destacam são os de tipo “casa de vila” ou “condomínio”, destacando-se o bairro São Geraldo com o menor número dessa tipologia (17,4%), possivelmente por se tratar de um bairro em que predominam casas unifamiliares, predominantemente térreas, galpões e prédios industriais, além de serviços e comércio local.

Tabela 2.

Indicadores

domiciliares de

Porto Alegre e nos

bairros Floresta,

São Geraldo e

Navegantes.

Fonte: Prefeitura

Municipal de

Porto Alegre

(2019); Censo

Demográfico

(IBGE, 2010).

Elaboração das

autoras.

	Região			
	Porto Alegre	Floresta	São Geraldo	Navegantes
Total de domicílios	508.456	6.863	3.472	1.485
Moradores por domicílio	2,75	2,27	2,47	2,66
Domicílios do tipo casa	254.052	584	597	494
Domicílio do tipo casa de vila ou condomínio	15.278	280	7	125
Domicílios do tipo apartamento	237.297	5.963	2.842	864

O estudo do *Deficit* Habitacional no Brasil (2015) foi produzido com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2015, elaborada pelo IBGE. A Fundação João Pinheiro (FJP) define *deficit* habitacional como a “noção mais imediata e intuitiva da necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação, detectados em certo momento” (FJP, 2018, p. 19). Segundo o estudo, em 2015, o *deficit*

habitacional seria de 94.831 domicílios na Região Metropolitana de Porto Alegre. Sua composição seria devida ao ônus excessivo do aluguel (49,99%), seguida pela coabitação familiar (33,38%) e, depois, pela habitação precária (16,49%), havendo pouca ocorrência de adensamento excessivo de domicílios (3,14%). Em contraste, essa mesma região apresenta 157.042 domicílios vagos com potencial para serem ocupados (FJP, 2018).

A partir do número de residências, observa-se uma nova tendência do mercado imobiliário nessa região com informações por aplicativos que agregam os imóveis ofertados pelas imobiliárias.

Tendências atuais do mercado imobiliário em Porto Alegre

Para analisar a oferta de imóveis é possível verificar o *website* das imobiliárias que atuam como intermediárias na venda e aluguel, ou, mesmo, *websites* e aplicativos que agreguem os imóveis ofertados para venda. Tomamos como exemplo o ZAP⁵, uma empresa do Grupo Zap, cujo portal de classificados online se destaca no segmento imobiliário, conforme fontes de credibilidade como o ComScore⁶.

O ZAP também possui o Índice FipeZap de Preços de Imóveis Anunciados. Resultado de uma parceria formada em 2010 entre a Fipe e o portal ZAP, trata-se do primeiro indicador de acompanhamento sistematizado da evolução dos preços do mercado imobiliário brasileiro. O indicador demonstra aumento no preço do metro quadrado de venda ao longo dos anos, tanto no centro de Porto Alegre como em seus bairros.

O Gráfico 1 evidencia a variação de preços do metro quadrado no bairro Floresta entre 2008 e 2019. Verifica-se o grande aumento do valor do metro quadrado entre 2008 (em torno de

5. Disponível em: zapimoveis.com.br.

6. ComScore é uma empresa estadunidense de análise e medição de acessos a *websites* na internet. Disponível em: www.comscore.com.

R\$ 2.000,00) e 2010 (pouco acima dos R\$ 6.000,00), com queda significativa até 2012. Ainda, há oscilações de preços entre 2012 e 2015, a partir de quando se manteve relativamente estável na faixa dos R\$ 4.000,00 aos R\$ 6.000,00 até 2019. De acordo com Rolnik (2010), esse aumento está de acordo com a tendência brasileira no período ocasionada pela expansão e maior facilidade de acesso ao crédito imobiliário, principalmente para as famílias de menor renda, e também pelo número maior de pessoas na faixa etária dos 20 aos 35 anos, quando buscam comprar um imóvel. Esses dois fatores combinados explicam o aumento da demanda, a qual pressionou o preço dos imóveis. Dado o cenário extremamente favorável ao setor imobiliário, houve uma expansão dos investimentos no setor, gerando uma superoferta que a demanda não conseguiu acompanhar, resultando na queda significativa até 2012. Ainda, há oscilações de preços de 2012 até 2015, seguindo o mesmo padrão de outras cidades brasileiras. Acredita-se que, a partir de então, o mercado imobiliário brasileiro tenha se estabilizado na questão de preços (SOARES, 2020).

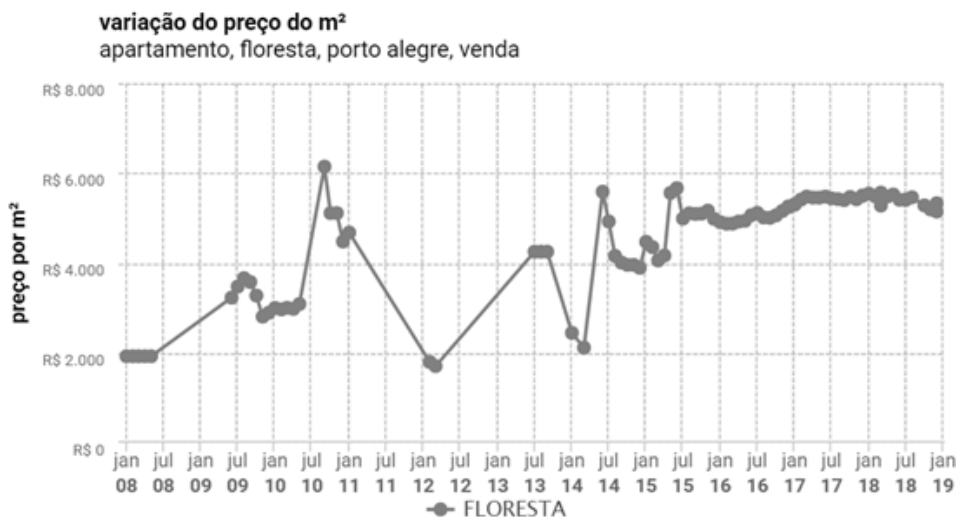
Gráfico 1.

Variação do preço do metro quadrado no bairro Floresta.

Fonte: ZAP (2019).

Disponível em: https://fipezap.zapimoveis.com.br/?__zt=bf:b.

Acesso em 27 jul. 2020.



Conforme pesquisa sobre os bairros em estudo realizada no ZAP em novembro de 2019, o bairro Floresta, dentre os analisados, é o que mais possui imóveis à venda, conforme apresentado na Tabela 3. Este bairro possui uma alta oferta de apartamentos (57,03% do total) e de salas comerciais (24,92%), demonstrando seu caráter residencial, comercial e, principalmente, de serviços. O bairro São Geraldo, por sua vez, é um bairro originalmente residencial, com apartamentos compondo 66,92% de sua oferta de imóveis para venda. Já o bairro Navegantes demonstra ser um bairro residencial, com predominância de apartamentos (47,36% do total), mas também evidencia sua história de bairro industrial através da alta oferta de galpões (16,87%) em relação ao total de imóveis à venda. De fato, os três bairros ofertam quantidade significativa de galpões por terem integrado, no passado, um distrito industrial e operário.

Tabela 3.

Unidades e percentuais de imóveis à venda por bairro no 4º Distrito

Fonte: ZAP (2019).

Elaboração das autoras.

Categorias predominantes	Bairro					
	Floresta		São Geraldo		Navegantes	
	Unidades	%	Unidades	%	Unidades	%
Total de imóveis à venda	3.924	100	1.049	100	587	100
Apartamentos	2.238	57,03	702	66,92	278	47,36
Salas comerciais	978	24,92	62	5,91	16	2,7
Galpões	63	1,61	25	2,38	99	16,87

Sobre a quantidade de dormitórios nos apartamentos ofertados à venda, de acordo com o ZAP (2019), a maioria é de dois dormitórios (41,7% no Floresta, 58,69% no São Geraldo e 56,12% no Navegantes). Em menor proporção, aparecem os de três dormitórios (38,8%, 27,35% e 32,73%, na ordem respectiva dos bairros mencionados acima) e os de um dormitório (17,5%, 13,39% e 10,80%, idem).

Categorias predominantes	Bairro					
	Floresta		São Geraldo		Navegantes	
	Unidades	%	Unidades	%	Unidades	%
Total de imóveis à venda	2.203	100	563	100	534	100
Apartamentos	372	16,89	91	16,16	44	8,23
Salas comerciais	1.044	47,39	209	37,12	105	19,66
Galpões	132	5,99	68	12,07	216	40,45

Tabela 4.

Unidades e percentuais de imóveis para alugar por bairro no 4º Distrito

Fonte: ZAP (2019).

Elaboração das autoras.

Em relação aos imóveis disponíveis para aluguel, a Tabela 4 descreve a conjuntura recente. Os bairros Floresta e São Geraldo apresentam resultados percentuais similares, com grande oferta de salas comerciais para alugar (47,39% e 37,12%, respectivamente) e baixa oferta de apartamentos para alugar (16,89% e 16,16%, respectivamente).

O bairro Navegantes apresenta muitos galpões disponíveis para alugar (40,45% do total de imóveis), tanto em números absolutos quanto percentuais se comparados aos outros bairros, seguido por 19,66% de salas comerciais disponíveis para alugar. Desta forma, o bairro Navegantes se configura como aquele em que a atividade industrial ocorreu de forma mais intensa ou, ao menos, onde essa atividade deixou seus registros através da permanência de tantos galpões no mercado imobiliário. Por outro lado, esses espaços parecem se constituir também em vazios urbanos próximos a áreas residenciais com suas dinâmicas próprias.

Novos empreendimentos e agentes imobiliários

Os bairros Floresta, São Geraldo e Navegantes se caracterizam pela predominância de imóveis antigos e baixos. Poderia ser considerada uma região desvalorizada pela ausência de novos investimentos públicos e privados. Mesmo assim, há alguns empreendimentos sendo construídos na região que se destacam por seu porte e arquitetura moderna.



O edifício denominado *Design Office Center* – DOC, lançado em dezembro de 2012, foi um dos primeiros empreendimentos construídos na região nessa recente fase de revalorização. Esse prédio comercial de grandes dimensões (área total de 4,2 mil metros quadrados com três frentes, que somam 198 metros) da incorporadora e construtora Melnick Even se localiza na esquina da Rua Ramiro Barcelos com Avenida Cristóvão Colombo, no bairro Floresta. No *website* da incorporada, a propaganda destaca que o empreendimento está localizado “a cinco minutos do Centro e ao lado do Hospital Moinhos de Vento (...) em um bairro de baixa verticalização, ou seja, ventilação e iluminação naturais”. O prédio, envidraçado com térreo aberto e possibilidade de aluguel das salas comerciais, demonstra uma falta de uso do espaço em que a proposta de um prédio comercial de alto nível não atraiu empreendimentos similares.⁷

Figura 4. *Design Office Center* (DOC), situado na Rua Ramiro Barcelos, Bairro Floresta
Fonte: Acervo de pesquisa de campo do Grupo de Pesquisa Sociologia Urbana e Internacionalização das Cidades (GPSUIC), 2019.

7. Disponível em: <https://www.melnickeven.com.br/empreendimentos/doc-design-office-center>

Figura 5.

Cristóvão 1800,
situado no bairro
atualmente, e
como previsto
na divulgação do
projeto

Fonte: Acervo
de pesquisa de
campo do Grupo
de Pesquisa
Sociologia
Urbana e
Internacionalização
das Cidades
(GPSUIC), 2019, e
website da Cotiza⁹

O segundo exemplo de empreendimento, com proposta similar ao primeiro, é o prédio Cristóvão 1800, das incorporadoras Bmarket e Cotiza e localizado na Avenida Cristóvão Colombo nº 1800. No *website* da Cotiza, o anúncio salienta a proximidade do prédio comercial ao bairro nobre Moinhos de Vento: “você tem acesso a todas as conveniências do bairro mais sofisticado de Porto Alegre sem pagar o preço do metro quadrado mais caro da cidade. São apenas cem metros de distância entre você e os melhores restaurantes, lojas e cafés, além de estar próximo do aeroporto e do Hospital Moinhos de Vento”. Apesar de situado no bairro Floresta, o empreendimento procura ser visto como localizado no que poderia ser chamado de “Baixo Moinhos”. O prédio tem uma proposta de *design* pensada para empresas que desejam ostentar uma alta capacidade aquisitiva e desembolsando um valor mais baixo. Afinal, o *website* reitera, “no Cristóvão 1800, tudo foi pensado para privilegiar a eficiência, sem desperdício de recursos e com baixo custo condominial”⁸



8. Disponível em: <http://www.cotiza.com.br/cristovao1800/>

9. Disponível em: disponível em: <https://www.foxterciarmobiliaria.com.br/empreendimento/6595/cristovo-1800-comercial-porto-alegre-floresta-condomnio-vertical-zona-centro>



Por fim, destaca-se o empreendimento Cine Teatro Presidente construído pela incorporadora Wikihaus. O nome é uma homenagem ao antigo local palco de *shows*, peças de teatro e filmes, com a fachada original restaurada. Localizado na Avenida Benjamin Constant, nº 1767, ele é denominado pela incorporadora como o primeiro empreendimento *coliving* de Porto Alegre; ou seja, trata-se de um prédio com apartamentos residenciais privativos com espaços comuns compartilhados, além de área de convivência e *coworking*, academia, horta, salão de festas, piscina, lavanderia e bicicletário. São 58 apartamentos tipo *loft*, de 38 a 70 metros quadrados, com vaga privativa e duas lojas comerciais com 41 vagas de estacionamento rotativo para clientes. O vídeo de propaganda começa com placas que sugerem uma proximidade do empreendimento (localizado no bairro Floresta) com os bairros nobres Moinhos de Vento e Petrópolis, além da Rodoviária e do Centro. Isto é reforçado ao final da propaganda, em que exibe-se uma visão superior da área demonstrando

Figura 6. Cine Teatro Presidente, situado à Avenida Benjamin Constant, no bairro Floresta
Fonte: Acervo de pesquisa de campo do Grupo de Pesquisa Sociologia Urbana e Internacionalização das Cidades (GPSUIC), 2019.

a proximidade do empreendimento com a Avenida Cristóvão Colombo, Rua Coronel Bordini e Rua Quintino Bocaiúva, além dos bairros Higienópolis e Auxiliadora, e do Parque Moinhos de Vento – o chamado “Parcão”. O vídeo apresenta apenas jovens adultos brancos e afirma que “não há mais espaço para o excesso, a menos que seja de experiências” e que as áreas comuns seriam para “trabalhar, curtir e conhecer pessoas”.¹⁰

Por último, caberia ressaltar que, em suas propagandas, os três empreendimentos acima citados valem-se da proximidade com o bairro Moinhos de Vento, cujos moradores pertencem a uma classe social com maior poder aquisitivo, como estratégia de diferenciação da localização. Isso demonstra a produção de um esforço para que a linha de fronteira entre os bairros seja praticamente inexistente no imaginário da imprensa e do mercado, favorecendo deste modo o poder de convencimento a partir de mecanismos de distinção social do empreendimento e de seus futuros usuários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, buscou-se refletir os efeitos das transformações decorrentes da ação do mercado imobiliário em antigas áreas industriais na cidade contemporânea, como a região do 4º Distrito, em Porto Alegre. Nesta perspectiva, foram considerados o interesse em requalificação urbana e o potencial construtivo que essas áreas oferecem.

De um lado, as ações das duas últimas décadas são pautadas pela pressão do mercado imobiliário sobre o 4º Distrito, com o suporte da PMPA e, inclusive, apoio midiático, revelando a intenção de transformação da região em um espaço que integra inovação e empreendedorismo sob forma de constituição de um capital fictício, configurando um espaço de interesse

10. Disponível em: <https://wikihaus.com.br/cineteatro-presidente/>

em novos investimentos financeiros. Por outro lado, a pouca visibilidade de agentes sociais não hegemônicos, como a Vila Santa Terezinha, no Bairro Floresta, por exemplo, denuncia um processo excludente e insensível às atuais condições de vida da população local que habita essa região.

Mais especificamente, a recente produção imobiliária de habitação reforça as transformações que a região vem sofrendo, tanto do ponto de vista de seus aspectos formais, ou seja, vinculados às alterações na morfologia do espaço em que se inserem esses novos empreendimentos, quanto nos aspectos funcionais, associados a atividades e tipos de agentes sociais que passam a ocupar a região.

Afirmou-se neste texto que as transformações e reconfigurações de ambientes obsoletos da cidade são fundamentais à adaptação às lógicas econômicas, sociais e políticas em que a sociedade se insere. Essas transformações e reconfigurações ocorreram ao longo da história de Porto Alegre, assim como em outras grandes cidades brasileiras. No entanto, o recente processo pelo qual o 4º Distrito tem passado revela, entre outros aspectos, os interesses financeiros de setores imobiliários específicos da cidade, a parceria acrítica do poder público, via PMPA, e a ausência de critérios técnicos mais claros que considerem preexistências e contrastes sociais e econômicos ali existentes.

Com isto, buscamos verificar as tendências do mercado imobiliário destacando a variação de preço ocorrida nos bairros, principalmente o Floresta, pois consideramos que este seria o bairro com maior risco de gentrificação e de um avanço do capital imobiliário tendo em vista a sua proximidade com o bairro Moinhos de Vento e com o Centro da cidade. O bairro Floresta, além de ter uma localização privilegiada, possui diversos empreendimentos criativos, associações culturais, *ateliers* de artistas, estúdios musicais e galerias de artes formando o chamado Distrito C da economia criativa. Por outro lado, verificamos características deste com os outros bairros analisados – Navegantes e São Geraldo – quando descrevemos a oferta imóveis para alugar e vender nos três bairros. O Floresta

tem característica de bairro residencial, com salas comerciais disponíveis, o que nos indicaria um investimento no setor de serviços, enquanto o bairro Navegantes apresenta a maior oferta de antigos galpões industriais para aluguel e venda. Por último, buscamos ilustrar através de alguns empreendimentos imobiliários, de grandes incorporadoras, a tendência de um determinado padrão construtivo e uma narrativa para estratégia de venda em cada localidade, seja para salas comerciais, seja para residência de um público específico.

Finalizamos dizendo que poderíamos perceber que existe uma tendência mundial de expansão do capital com financeirização da cidade. Em Porto Alegre, não é diferente. O mercado imobiliário, como agente, opera o excedente de outras formas de produção e possui estratégias bem definidas de como valorizar territórios degradados em aliança com o poder público municipal. Pensamos que o desafio nessa equação seria considerar aqueles de menor poder aquisitivo: os excluídos e os moradores mais antigos destes bairros, cujos quais poderiam sofrer com uma possível expulsão e valorização dessa área, atualmente desconsiderados e invisíveis nessa correlação de forças.

REFERÊNCIAS

CAMPOS, H. Á.; SILVEIRA, R. L. L. da. (orgs) (2014). Valorização do solo e re-estruturação urbana: os novos produtos imobiliários na Região dos Vales - RS. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.

FIX, M. (2011). Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2018). Déficit habitacional no Brasil. Belo Horizonte: FJP. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/di-rei-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>. Acesso em: 26 nov. 2019.

FURTADO, A. et al. (2016). Condições de vida de Porto Alegre 2000-2010: Índice de condições de vida da cidade e das regiões do Orçamento Participativo. Porto Alegre: Ed. da Cidade.

HARVEY, D. (2014). Cidades Rebeldes. São Paulo: Martins Fontes.

HARVEY, D. (2006). A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume.

MARX, V.; ARAÚJO, G.; e SILVA, L. H. A. (2019). 4º Distrito e o Bairro Floresta: avanço do empreendedorismo urbano frente às dinâmicas locais do território. Anais... 19º Congresso Brasileiro de Sociologia. Florianópolis.

MATOS, F. L. de. (2001). A Habitação no Grande Porto: uma perspectiva geográfica da evolução do mercado e da qualidade habitacional desde finais do séc. XIX até ao final do milénio. Tese (Doutorado) – Universidade do Porto, Porto.

NERI, R. V. V.; BUENO, F. M. (2013). Capital fictício e urbanização ou dos diversos usos do território. Espaço e Economia: *Revista de Geografia Econômica*, ano II, v. 3. Disponível em: <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/469#toc-toIn4>. Acesso em 01.dez. 2019.

PEREIRA, P. C. X. (2006). Reestruturação imobiliária em São Paulo (SP): especificidade e tendência. In R. SILVEIRA; P.C.X. PEREIRA; V. UEDA (org.). Dinâmica imobiliária e reestruturação urbana na América Latina. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.

PORTO ALEGRE (1999). Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999. Sanciona o Plano de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) de Porto Alegre.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (PMPA) (2011). Bairros vigentes. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/bairros_vigentes_ultima-versao_2011.pdf. Acesso em 15 de abr. 2020.

PORTO ALEGRE (2009). Decreto nº 16.369, de 21 de julho de 2009. Regulamenta a estrutura organizacional do Gabinete de Inovação e Tecnologia – Inovapoa, subordinado ao Gabinete do Prefeito – GP, na Administração Centralizada – AC, do Poder Executivo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre – PMPA, em conformidade com a Lei nº 10.705, de 30 de junho de 2009.

SANFELICI, D. (2013). Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. *Revista Eure*, v. 39, n. 118, p. 27-46, setembro de 2013.

SMOLKA, M. (1992). Expulsando os pobres e redistribuindo os ricos – dinâmica imobiliária e (re)estruturação interna na cidade do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Estudos de População*, vol. 9, n. 1, jan./jun.

SOARES, P. R. R. (2020). Produção do espaço urbano, financeirização e gestão urbana nas metrópoles e cidades na atualidade. *Revista e-metropolis*, v. 11, p. 34-42.

SOARES, P. R. R. (2006). Produção imobiliária e crescimento urbano em cidades médias: Pelotas e Rio Grande (RS). In: R. SILVEIRA; P.C.X. PEREIRA; V. UEDA. (Org.). Dinâmica imobiliária e reestruturação urbana na América Latina. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, p. 159 – 192.

TEIXEIRA, J. R.; FERREIRA, P. F. (2015). O capital fictício e crise econômica: visões para um novo paradigma. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 191-202, maio./ago.



PARTE III

Direito à Moradia



OS GRANDES CONJUNTOS HABITACIONAIS COMO PARTE DO PROCESSO DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO PERIFÉRICO

análise de Frente de Expansão Sul de Fortaleza

Renato Pequeno

Raquel Martins do Nascimento

INTRODUÇÃO

Na última década, muitas cidades brasileiras foram alvo da implantação de grandes conjuntos habitacionais de interesse social, o que implicou evidentes e graves problemas de inserção urbana. Vários estudos abordaram o problema da segregação involuntária a que foram submetidas as famílias contempladas com empreendimentos residenciais periféricos construídos por meio de programas voltados à provisão de moradias. O mesmo pode ser mencionado a respeito do padrão recorrente de urbanização de assentamentos precários que adotou a remoção e o reassentamento distante como principal estratégia da intervenção.

Neste sentido, o caso de Fortaleza é exemplar. Milhares de unidades habitacionais foram construídas nas franjas da cidade, trazendo para suas periferias padrões de ocupação multifamiliares adensados, verticalizados, fragmentados, descontínuos, incompletos e posteriormente abandonados. Ou seja, toda uma gama de problemas que aguçam os impactos do crescimento desordenado da quinta maior capital brasileira, os quais já transbordaram para os municípios vizinhos.

No caso do Estado do Ceará, a condição de Fortaleza não se trata de uma singularidade. Ao contrário: a presença de grandes conjuntos periféricos conformando fragmentos urbanos que avançam sobre a zona de transição urbano-rural se constitui numa dinâmica recorrente em outros municípios, sejam eles metropolitanos, sejam cidade médias, centro regionais e, até mesmo, pequenas cidades.

Neste artigo, pretende-se apresentar e discutir o processo de produção da chamada Frente de Expansão Sul (FES) de Fortaleza como resultado de um somatório das políticas habitacionais no município. Ainda que de maneira descontínua, observa-se neste setor da periferia da capital cearense a junção de vários conjuntos voltados à população de baixa renda, constituindo-se num recorte composto por fragmentos que revelam a incompletude da implementação da política habitacional, quando a mesma ocorre de maneira dissociada da política urbana.

Inicialmente, apresenta-se a trajetória das políticas públicas associadas à produção habitacional de interesse social em Fortaleza, em linhas gerais, na forma como interferiram na estruturação urbana da metrópole, culminando com a recente produção associada ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em sua segunda fase. Em seguida, aborda-se a formação da Frente de Expansão Sul de Fortaleza por meio da progressiva implantação de conjuntos de diferentes tempos num mesmo setor, vindo a se constituir num grande problema urbano. Por fim, analisa-se a mais recente concentração de empreendimentos através do PMCMV nesse mesmo recorte, revelando a exacerbação da questão da moradia no referente à segregação involuntária e às más condições de inserção urbana.

Como procedimentos metodológicos, destacam-se: a análise de relatórios técnicos referentes às políticas e aos programas habitacionais realizados em Fortaleza; a espacialização sequenciada dos empreendimentos residenciais confrontada com dinâmicas que caracterizam a cidade do mercado imobiliário e a cidade da informalidade; a análise compreensiva da totalidade dos conjuntos, na maneira como interferem na

estruturação da cidade; a adoção de recorte espacial onde se reconhece a produção sequenciada da moradia de interesse social de modo a averiguar as condições de inserção urbana e os impactos progressivamente causados no território.

Grande parte das informações aqui apresentadas decorrem de investigações científicas realizadas nos últimos anos no Laboratório de Estudos da Habitação da Universidade Federal do Ceará (LEHAB), integrante do INCT *Observatório das Metrópoles*. Destaque para as pesquisas que buscaram avaliar os resultados dos mais recentes programas habitacionais: o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em suas diferentes fases, e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) voltado para urbanização de assentamentos precários. Ambos foram investigados segundo a composição dos arranjos institucionais, as condições de inserção urbana e os impactos das intervenções e dos empreendimentos junto aos beneficiários.

BREVES NOTAS SOBRE A POLÍTICA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL EM FORTALEZA

Fortaleza, município-polo da região metropolitana, é um dos mais problemáticos no referente à problemática habitacional. Com 2,6 milhões de habitantes, a população da capital corresponde a 63,0% do total de habitantes da metrópole. Seu processo de urbanização é marcado por uma série de dinâmicas socioespaciais definidas segundo a distribuição e os deslocamentos das atividades produtivas no território. A periferização da industrialização atrelada ao esvaziamento de núcleos industriais tradicionais, a expansão do centro tradicional para o leste e a conformação de amplos eixos terciários diferenciados quanto aos bairros circunvizinhos são alguns dos processos transformadores da estrutura urbana ao longo das últimas décadas. Some-se ainda, a adoção do turismo como atividade econômica estratégica pelos governos, redefinindo a localização de investimentos em infraestruturas urbanas e regionais.

A leitura dessa estruturação da metrópole pode ser enriquecida a partir da compreensão das práticas espaciais conduzidas pelos diferentes agentes da produção da moradia. Nesse sentido, nossos trabalhos têm adotado como procedimento metodológico basilar o reconhecimento e a classificação dessas dinâmicas segundo diferentes cidades: a do mercado imobiliário, a da informalidade e a das políticas públicas. Todavia, essas cidades devem ser compreendidas como uma só, de modo a manter o olhar para a sua totalidade e, assim, melhor perceber as interações entre os diferentes agentes revelando seus verdadeiros papéis e interesses.

Ao longo de sua história recente, verifica-se um progressivo deslocamento da produção residencial destinada a famílias com maior poder de compra, via de regra, seguindo uma continuidade espacial do centro para o leste, fletindo para o sudeste, configurando-se inicialmente num eixo de segregação (PEQUENO, 2002). Contudo, desde a década de 2000, outras áreas emergiram na paisagem quando a incorporação imobiliária passou a assumir novas formas por meio da ampliação do seu grupo alvo, redefinindo dessa maneira a estruturação da cidade (RUFINO, 2012). Para tanto, contribuiu sobremaneira a disponibilidade de crédito imobiliário naquele período, levando a uma maior diversidade na produção. Disto verificou-se o surgimento de novas frentes de expansão do setor imobiliário, especialmente definidas segundo a presença de infraestruturas, as possibilidades de mobilidade urbana, de acessibilidade aos equipamentos e aos serviços urbanos e de proximidade às centralidades.

Por outro lado, de maneira extremamente fragmentada, dissemina-se na cidade uma gama de assentamentos urbanos precários, compondo a chamada cidade da informalidade, onde um total de 856 assentamentos (loteamentos irregulares, cortiços, conjuntos habitacionais precários e favelas) abrigam aproximadamente 1,07 milhão de habitantes. Desse universo de precariedade habitacional, têm destaque as 629 favelas, com mais de 711 mil pessoas, representando cerca de 30,0% da população do município. Estas, por sua vez, apresentam

heterogeneidade em sua composição social, diferenciando-se ainda quanto à sua localização na cidade, ao porte, à presença de risco, à densidade demográfica, dentre outros fatores.

Complementa a tríade de cidades aquela que se refere às políticas públicas de interesse social marcada por toda uma série de conjuntos habitacionais iniciada nos anos 1950 através da Fundação da Casa Popular, assim como alguns empreendimentos de pequeno porte conduzidos pelos Institutos de Assistência e Previdência.

Vale destacar que, desde os anos 1960, a favela já se apresentava como desafio para o Estado, considerando a questão da moradia. Entretanto, as ocupações irregulares onde viviam os mais pobres foram tratadas como problema a ser erradicado, tornando-se alvo de intervenção da Fundação de Serviço Social de Fortaleza (FSSF). Nesse sentido, foi elaborado o Plano de Desfavelamento de Fortaleza, identificando as favelas a serem erradicadas a leste do Centro e as outras a serem urbanizadas a oeste, revelando claramente a divisão social consolidada na cidade. Além disso, o mesmo plano demarcou amplas glebas periféricas ao sul a serem utilizadas para o reassentamento das comunidades que seriam removidas das partes valorizadas.

Durante as décadas de 1970 e 1980, grandes conjuntos habitacionais de interesse social passaram a ser implementados na periferia de Fortaleza, ao sul e ao sudoeste, avançando para os municípios vizinhos – Maracanaú e Caucaia. Dessa forma, consolidava-se a localização dos mais pobres na metrópole, reforçando o processo de estruturação urbana pretendido pelo setor imobiliário. Somente através da Companhia Habitacional do Estado do Ceará (COHAB-CE), foram construídas 31.651 unidades habitacionais na região metropolitana de Fortaleza (MAXIMO, 2012). No mesmo período, ocorreu a criação do Programa de assistência às áreas faveladas da região metropolitana de Fortaleza (PROAFA) voltada a promover ações de melhorias em favelas da capital, as quais em sua maioria resultaram em novos conjuntos para reassentar comunidades totalizando 5.626 unidades (BRAGA, 1996).

Contudo, com a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, logo no início do governo Sarney, a implantação de grandes conjuntos habitacionais foi suspensa. Naquele momento, a Caixa Econômica Federal assumiu a implementação de novos programas habitacionais sem que isso significasse a condução da política habitacional

Num primeiro momento, foram iniciadas novas ações emergenciais associadas a programas lançados pelo governo federal. Merece destaque o Programa Nacional de Mutirões Comunitários (PNMC) criado pela Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC). Apenas em Fortaleza foram construídas 2.627 unidades habitacionais via regime de ajuda-mútua assistida em vários pequenos conjuntos de localização predominantemente periférica. Apesar de já preconizar a autonomia dos governos locais nas políticas habitacionais, esse programa ainda carregava um forte caráter centralizador, revelando “diferenças político-ideológicas entre os governos estadual e municipal” (BRAGA, 1995, p. 206). Naquele período, contrapunham-se por um lado, o Governo de caráter empresarial (inaugurando o neoliberalismo de Tasso Jereissati, do PMDB) e, por outro, a administração democrática e popular da prefeita Maria Luiza Fontenele (PT), contando com o apoio dos movimentos sociais de moradia.

Em seguida, no governo Collor, foram lançados o Plano de Ação Imediata em Habitação (PAIH) e o Promoradia, viabilizando, respectivamente, novos conjuntos e urbanizações em favelas. Suas ações foram realizadas pela COHAB-CE do governo estadual e pela Comissão de Habitação Popular – COMHAB, instituição diretamente vinculada ao gabinete do Prefeito. Diante da escassez de recursos e da fragmentação institucional, verifica-se naquele mesmo período a criação de programas alternativos de menor porte e, muitas das vezes, direcionados ao atendimento de demandas bastante pontuais.

Esse momento é marcado pelo crescimento da informalidade urbana e pelo acirramento das desigualdades, uma vez que a produção formal de habitação não apresentava alternativas de moradia para população de rendas baixa e média. Além disso,

constata-se que o Estado reduz a oferta de moradias populares, percebendo-se tanto a ausência de recursos financeiros, como a redução de recursos humanos e técnicos, conduzindo assim à degradação institucional. Por outro lado, no ano de 1991, o número de favelas havia subido para 314 assentamentos precários que abrigavam 108 mil famílias – mais que o triplo do que o Censo de Favelas de 1973 havia identificado, revelando a ineficiência dos programas nas últimas duas décadas em enfrentar o problema da moradia na cidade.

Ainda nos anos 1990, vale destacar a extinção da COHAB pelo governo Tasso Jereissati, reduzindo ainda mais as responsabilidades do governo para com a provisão habitacional. Todavia, nesse mesmo período, passou a ocorrer progressivamente a municipalização da produção da moradia, via de regra, associada a programas federais, trazendo como novidade a inclusão da urbanização de favelas como forma de intervenção nas políticas públicas setoriais.

No período, também merece realce a presença de organizações não governamentais (ONGs), assumindo atribuições abandonadas pelo Estado. Tais práticas buscavam a realização de parcerias para implementar projetos de pequenos conjuntos habitacionais. Estas ONGs, ao reconhecerem a importância da vinculação entre as políticas urbana e habitacional, incluíram outras questões como a situação fundiária irregular de centenas de favelas e a condição de risco de milhares de famílias que ganharam maior importância.

Progressivamente, passou a ocorrer uma maior proximidade das ONGs com os movimentos sociais. Seminários para debater a necessidade de uma política habitacional para Fortaleza, fórum permanente para discutir a situação das áreas de risco, escola para formação de planejadores e pesquisadores populares foram algumas das ações implementadas. Isso mobilizou comunidades e trouxe para o debate público o verdadeiro retrato da questão urbana e habitacional de Fortaleza.

Somente nos anos 2000, contando com recursos do Programa Habitar Brasil-BID para ações de desenvolvimento institucional, foi criada a Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR). No caso, observou-se que, por conta das ações promovidas por movimentos e ONGs supramencionadas, o problema das áreas de risco tornou-se norteador das intervenções realizadas pelo governo municipal (PEQUENO, 2008). Chama atenção a criação do Ministério das Cidades, abrindo a possibilidade de diversificação por meio de vários programas de provisão ou de urbanização de assentamentos precários. Todavia, optou-se pela adoção das favelas em situação de risco como foco preferencial das práticas de remoção e reassentamento, inicialmente em terrenos vazios nas proximidades (MOURA, 2017).

Ao final dos anos 2000, como estratégia para dinamizar a economia e solucionar o problema da moradia, constatou-se a unificação das ações em grandes programas: o Programa de Aceleração do Crescimento - Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), realizando grandes obras de urbanização de favelas, e o Programa Minha Casa Minha Vida, produzindo conjuntos habitacionais para diferentes faixas de renda.

Em sua primeira fase, conforme a Lei Federal n. 11.977/2009, o PMCMV estabeleceu em 500 unidades o limite máximo por empreendimento para aprovação de contratos, o que permitiria a implementação dos novos conjuntos em pequenos vazios residuais dotados de infraestrutura. Todavia, os estudos realizados por Pequeno (2002; 2008) atestaram que, em decorrência desse condicionante, poucos empreendimentos foram propostos pelo setor da construção à Caixa Econômica Federal (CAIXA), visto que os mesmos não garantiriam a margem de lucro pretendida. Diante disto, percebeu-se a utilização de pequenos conjuntos contíguos em terrenos periféricos mais baratos como estratégia adotada pelos empreiteiros, resultando numa série de problemas vinculados às más condições de inserção urbana. Outros conjuntos foram detectados nos municípios vizinhos a Fortaleza, onde as difíceis condições de

acessibilidade às infraestruturas e às oportunidades ofertadas pela cidade, a monofuncionalidade e a expansão desordenada também estavam presentes (PEQUENO; ROSA, 2015; 2016). Trabalhos recentes abordando as intervenções urbanísticas em assentamentos precários através do PAC-UAP apontaram para as mesmas questões ao analisarem as condições de relocação das famílias removidas por conta de sua localização em áreas de preservação permanente (PEQUENO; CARVALHO, 2018).

Somente em 2011, com o lançamento da segunda fase do PMCMV (Lei Federal n. 12.424/2011), quando os anseios de incorporadores e empreiteiros vieram a ser atendidos: escala e celeridade por meio de grandes conjuntos produzidos. No caso de Fortaleza, os mesmos vieram a consolidar a presença de territórios na cidade destinados a empreendimentos habitacionais de interesse social vinculados a diferentes políticas e programas. Todos eles agravaram as condições de segregação involuntária dos mais pobres.

O mapa seguinte reúne as diferentes fases supramencionadas da produção de moradia de interesse social em Fortaleza, reunindo em seu conteúdo os conjuntos produzidos desde os anos 1950 até os anos 2010 (Figura 1). Esses últimos revelam a concentração de investimentos públicos em provisão habitacional num mesmo setor definindo a “Frente de Expansão Sul” de Fortaleza para onde historicamente já se apontava o acúmulo de exemplares das diversas políticas habitacionais formuladas desde a criação do BNH. O recorte e seus processos específicos serão abordados na próxima seção deste artigo.

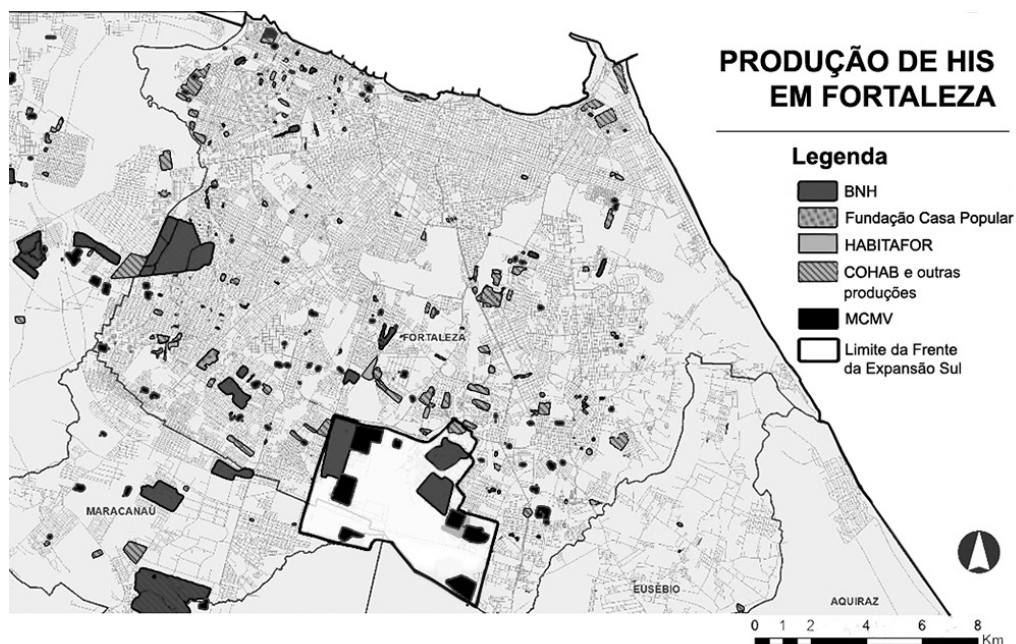


Figura 1.
Produção HIS em Fortaleza
Fonte: Acervo LEHAB-UFC.

A FORMAÇÃO DA FRENTE DE EXPANSÃO SUL DE FORTALEZA: UM GRANDE PROBLEMA URBANO

Nesta segunda seção, pretende-se abordar a progressiva constatação de um problema urbano em Fortaleza relacionado à concentração de grandes conjuntos habitacionais num mesmo setor da cidade. Com características de bairros populares, estes foram se amontoando e compartilhando das mesmas carências no acesso à infraestrutura e mesmas precariedades habitacionais.

Seu recorte temporal se inicia ainda nos anos 1960, quando um primeiro grande conjunto habitacional foi contratado para implantação na periferia sul de Fortaleza. Progressivamente, a cada alteração nos rumos da política habitacional brasileira, esse setor recebeu um novo empreendimento representativo dos programas a ele associado, configurando-se num território produzido por diversos programas, porém com problemas similares.

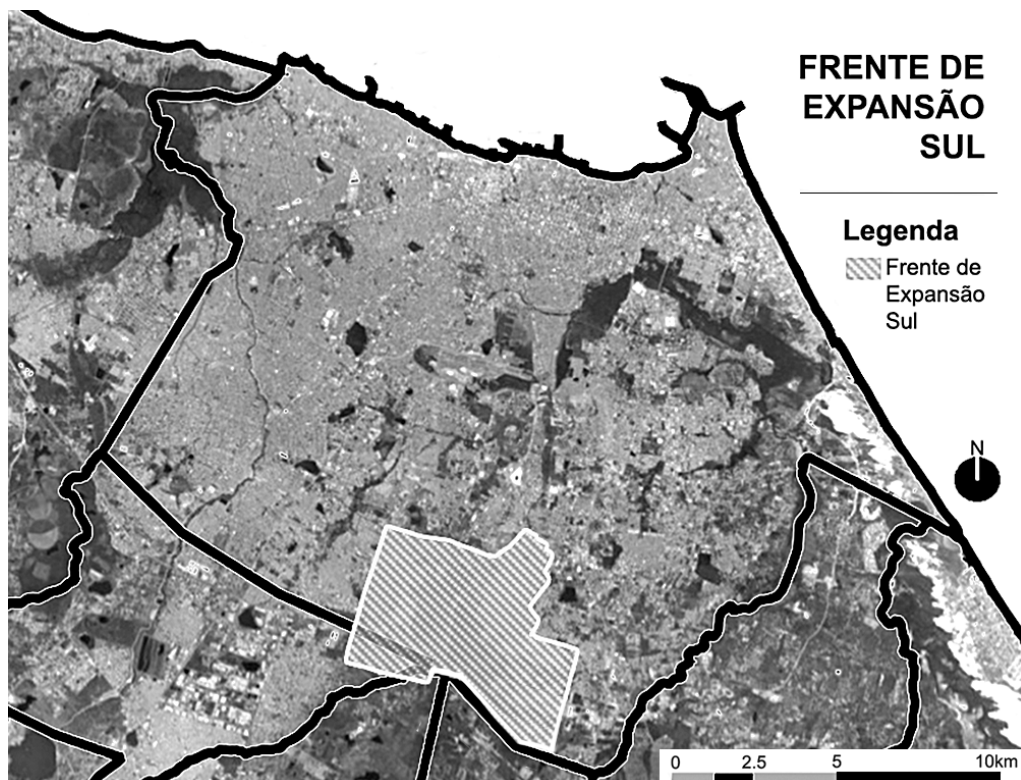
Para análise das dinâmicas socioespaciais da FES, foram tomados como critérios na definição do recorte espacial: (i) a demarcação dos conjuntos que originaram a frente; (ii) a delimitação dos novos conjuntos que a reestruturam desde o PMCMV; (iii) a extensão do tecido urbanizado; e (iv) a continuidade do sistema viário. A FES reúne quatro bairros de Fortaleza: Palmeiras, José Walter, Jangurussu, e Barroso, assim como avança em direção às partes limítrofes de Fortaleza com os municípios de Maracanaú, Pacatuba e Itaitinga, atravessando o Quarto Anel Viário e constituindo num recorte metropolitano (Figura 2).

Para melhor entender a composição deste recorte espacial, busca-se no prosseguimento desta segunda seção, apresentar de forma sequenciada os conjuntos implantados na FES, evidenciando alguns fenômenos responsáveis por sua atual configuração.

Figura 2.

Delimitação e localização da Frente de Expansão Sul (FES)

Fonte: Elaboração própria com imagem de satélite (Google Earth, 2017) / acervo LEHAB-UFC.



O início de sua ocupação ocorreu a partir da construção do **Conjunto Palmeiras**, primeiro grande conjunto a ser implantado nesse setor da cidade. Contratado em fins dos anos 1960 por meio de parceria da FSSF com a COHAB-CE, o empreendimento se destinou às ações de desfavelamento de Fortaleza. Naquele período, o BNH aportava recursos para empreendimentos para as faixas de menor poder aquisitivo, os quais eram destinados ao reassentamento de famílias removidas de favelas.

A primeira fase de construção foi concluída no início da década de 1970, contando com 732 lotes de 120 e 160 metros quadrados para unidades unifamiliares destinadas às famílias oriundas de comunidades centrais ou litorâneas, como a Arraial Moura Brasil, a Lagamar, a Poço da Draga, a Morro das Placas, a Verdes Mares, dentre outras situadas em bairros nobres da cidade.

Figura 3.

Conjunto Palmeiras, Programa de desfavelamento – FSSF/BNH, 1973
Fonte: arquivo de imagens Jornal O Povo / acervo LEHAB-UFC.



Para sua implantação, foi adquirido um sítio situado nas proximidades da BR-116, principal rodovia federal de acesso à Fortaleza. A chegada dos primeiros moradores, em 1973, antecedeu à implantação das infraestruturas de pavimentação, drenagem urbana, esgotamento sanitário e, mesmo, de abastecimento de água potável. Da mesma forma, os equipamentos sociais necessários para a comunidade que se

formava, como escolas, creches e postos de saúde, só viriam a ser implantados nos anos seguintes, via de regra, após pressões conduzidas por movimentos de moradores.

Desde sua criação, o Palmeiras passou por intenso crescimento populacional via adensamento construtivo tanto no fundo dos lotes como na parte frontal, e, também, através da construção de um novo piso sobre a unidade térrea. Embora os lotes unifamiliares permaneçam como predominantes, são verificados alguns casos de desmembramento e, na maioria das vezes, taxas de ocupação que se aproximam do máximo. Segundo o Censo Demográfico de 2010 produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o conjunto possuía 39.599 moradores e 5.189 residências permanentes. Esse acréscimo impressiona quando comparado aos números originais do conjunto, revelando o quanto a informalidade se expandiu nas últimas décadas.

Contudo, em meio à precariedade em que o mesmo se encontra, vale destacar sua organização social em torno de práticas promissoras de economia solidária. Ainda nos anos 1990, foram iniciadas algumas ações de caráter comunitário associadas ao Programa PRORENDA Urbano, implementado com o apoio da cooperação internacional através da *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ)¹. Seus conteúdos são reveladores das dificuldades enfrentadas pelas famílias, como as obras de drenagem urbana, o saneamento, as melhorias habitacionais e os programas de geração de emprego e renda e fortalecimento comunitário (MELO, 2016).

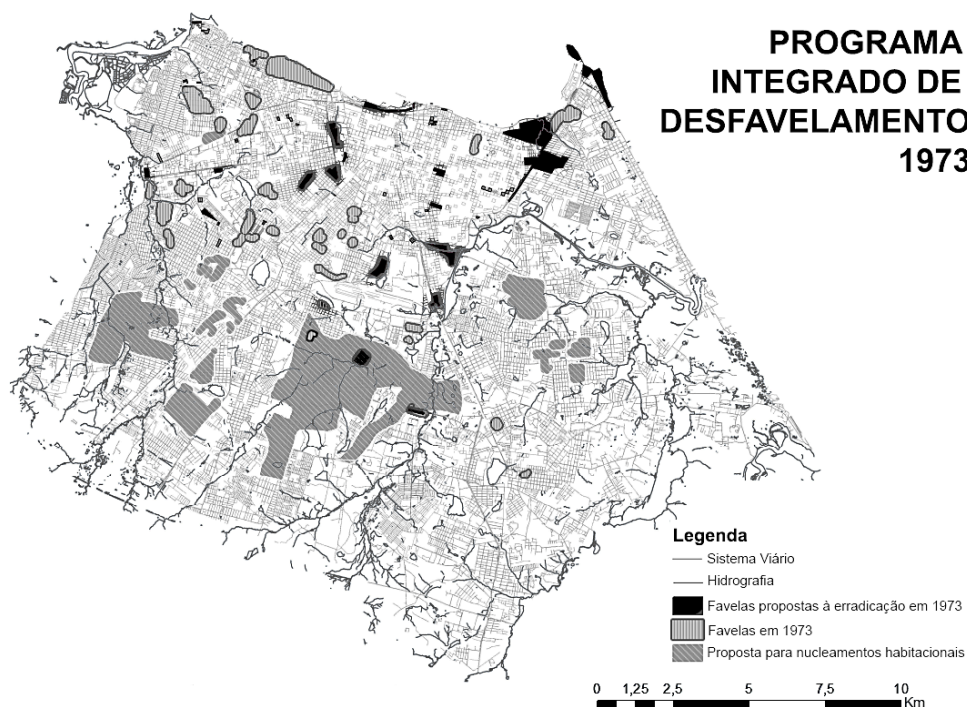
Vale destacar que no Plano de Desfavelamento de Fortaleza formulado, em 1973, pela FSSF e encaminhado para obtenção de financiamento do BNH, constava a demarcação de glebas para

1. Nos anos 1990, foram implementados programas de cooperação internacional bilaterais entre Brasil e Alemanha denominados Prorenda, os quais ocorreram em duas modalidades: Urbano e Rural. No caso do Prorenda Urbano realizado pela Comissão de Habitação Popular da Prefeitura e a *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ), Serviço Alemão para Cooperação Técnica Internacional, deu-se ênfase nos assentamentos urbanos precários por meio de ações de desenvolvimento local abrangendo processos de planejamento participativo, formação para o fortalecimento comunitário e obras de saneamento. Em sua primeira fase, o Conjunto Palmeiras foi uma das áreas contempladas.

onde seriam deslocadas as comunidades assentadas em bairros do interesse do mercado imobiliário. No caso, esses grandes terrenos se localizavam em setores ao norte da FES, denunciando que a opção por terrenos ainda mais distantes, como no caso do Conjunto Palmeiras, poderia ter sido evitada, impedindo o crescimento desordenado da cidade e o padrão de metrópole incompleta que veio a se estabelecer com a construção de grandes conjuntos ainda mais distantes.

Nesse mesmo período, sob a coordenação da COHAB-CE e com recursos do BNH, foi construído o **Conjunto Prefeito José Walter** (Figura 5). Inicialmente chamado de Conjunto Sétima Cidade ou Conjunto Integrado do Mondubim - nome do bairro lindeiro -, o José Walter foi inaugurado entre os anos 1970 e 1973, em quatro etapas de construção, constituindo-se no segundo empreendimento habitacional da FES de Fortaleza.

Figura 4. Plano de desfavelamento de Fortaleza: remoções, melhorias e reassentamentos periféricos
Fonte: Fundação Serviço Social de Fortaleza, 1973 / acervo LEHAB- UFC.



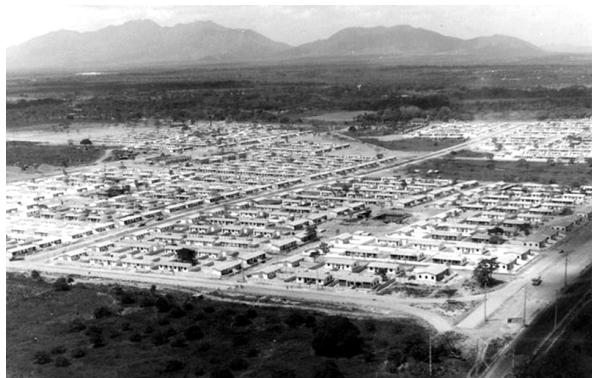
Situado a 15 quilômetros do Centro de Fortaleza, o mesmo reunia 4.774 unidades habitacionais construídas em lotes unifamiliares, posicionadas em uma gleba de 221.724 metros quadrados. Sua implantação deu início ao acelerado adensamento da borda periférica sul, ainda que em condições precárias e com insuficiência de infraestrutura, serviços e equipamentos. Naquele período, o José Walter foi celebrado com um dos maiores da América Latina (MÁXIMO, 2012), vindo a atrair loteamentos populares para as suas imediações.

A localização distante ocorreu em outros conjuntos ao sudoeste e ao oeste de Fortaleza, assemelhando-se às cidades-satélite dada a condição de cidade-dormitório que estes assumiram desde a sua criação. Como mostra a Figura 5 abaixo, o José Walter tinha ao seu redor grandes áreas verdes, constituindo-se verdadeiramente numa posição periurbana ou, mesmo, em zona de transição urbano-rural.

Subdividido em etapas demarcadas por grandes vias, o conjunto trazia em sua concepção o ideário modernista da unidade de vizinhança definindo um total de famílias a ser considerado para dimensionamento de equipamentos sociais. Porém, as referências foram incorporadas de maneira incompleta, dado que, além da distância das centralidades, não houve a demarcação de setor comercial e de serviços, assim como não foram implantados os equipamentos sociais necessários ao bem-estar de seus moradores.

Figura 5.

CConjunto
João Paulo II
no Jangurussu,
Promorar –
PROAFA / 1982
Fonte: Arquivo de
imagens Jornal
o Povo / acervo
LEHAB-UFC.



Dentro do perímetro original do conjunto, verificou-se intenso crescimento populacional e adensamento construtivo ao longo de quatro décadas de existência, conforme apontou o Censo Demográfico do IBGE de 2010. Segundo essa pesquisa censitária, em 2010, havia 6.504 residências permanentes abrigando mais de 22 mil habitantes. Esse crescimento se deve tanto pela autoverticalização por meio de novas moradias sobrepostas às edificações originais, como pelo desmembramento informal de lotes para construção de novas moradias. Para tanto, a presença de lotes unifamiliares de 200 metros quadrados facilitou a transformação do perfil morfológico das unidades pelos moradores, cujos projetos originais foram convertidos para melhor atenderem às necessidades espaciais de suas famílias.

Cumprе ressaltar que, ao longo dos anos 1970, alguns estudos foram realizados pela Autarquia Metropolitana de Fortaleza (AUMEF) com vistas à definição de diretrizes para a estruturação da RMF, como o posicionamento de novos grandes conjuntos periféricos e a identificação de terrenos para compor um estoque de terras. Todavia, as modificações na orientação dos investimentos por parte do BNH, privilegiando empreendimentos com necessidade de menor aporte de subsídios voltados para demandas com maior solvência, levaram a que outros fatores passassem a prevalecer na localização dos novos conjuntos.

Desde então, os novos conjuntos habitacionais de interesse social passaram a ser implantados fora da capital nas direções sudoeste e oeste em função das atividades produtivas metropolitanas secundárias e terciárias. Somente assim, os grandes conjuntos desse período vieram a influenciar na conurbação dos municípios vizinhos com a capital. Com isso, a questão habitacional de Fortaleza se tornou metropolitana, o que, no entanto, não resultou na realização de processos de planejamento setorial integrados.

Ainda através do BNH, no início dos anos 1980, o terceiro conjunto da FES – o **João Paulo II** – foi implantado no bairro do Jangurussu como resultado das ações do PROAFA. Fez uso dos recursos do PROMORAR, programa criado pelo BNH especialmente destinado às intervenções em favelas.

Situado a jusante do aterro sanitário, às margens do Rio Cocó e no entorno da lagoa do Gurgumim, esse empreendimento foi construído para o reassentamento de famílias provenientes de favelas, reproduzindo o mesmo problema do deslocamento de famílias para periferias distantes e precárias. Por meio do regime de mutirão, equipamentos sociais como creche e escola foram edificados contando com a assistência técnica dos profissionais do setor de engenharia e arquitetura da PROAFA.

Destaque para as 352 unidades habitacionais construídas por meio de ajuda mútua, as quais contaram com até oito tipos de plantas arquitetônicas visando à adequação às diferenças existentes na demanda. Partindo de um embrião, com diversas possibilidades de progressividade, na época, a proposta facilitou a adequação aos anseios dos moradores. Vale salientar que o porte do conjunto atendia às limitações impostas pelo programa no sentido de garantir a viabilidade de sua construção com a participação dos futuros moradores.

Desde sua construção, o Conjunto João Paulo II também sofreu adensamento demográfico e construtivo. Segundo o Censo Demográfico de 2010, foram contabilizadas 1.660 residências permanentes – um número quase cinco vezes superior à quantidade original – onde viviam cerca 6.805 habitantes. Além dos desmembramentos de lotes e da verticalização das unidades originais, o adensamento construtivo mais intenso ocorreu pela ocupação de áreas livres e de preservação no entorno do perímetro original do conjunto por meio de assentamentos precários. Essa seria uma característica das novas ocupações irregulares posicionadas nas periferias: a proximidade a grandes conjuntos para garantir acesso às infraestruturas, mesmo que na informalidade.



Conforme apontado na seção anterior, o BNH foi extinto em 1986, levando consigo 22 anos de uma política habitacional centralizada em nível federal e tendo como padrão a implantação de grandes conjuntos de interesse social na periferia urbana. No caso da RMF, constata-se no último decênio da produção habitacional vinculada ao BNH e à COHAB-CE o deslocamento de demandas da capital para os municípios vizinhos, gerando pelo menos três grandes núcleos: o primeiro ao oeste, reunindo conjuntos de Fortaleza e de Caucaia; o segundo, avançando para Maracanaú, extrapolando os limites da periferia sudoeste de Fortaleza; o terceiro, na periferia sul de Fortaleza, aqui denominado como FES.

No caso da FES, a mesma manteve o perfil de setor da cidade vocacionado para o recebimento de grandes conjuntos, ainda que tenha passado por uma desaceleração na produção de novos empreendimentos. Contudo, observa-se que muitas glebas vazias permaneceram retidas por seus proprietários, tanto pela expectativa do ganho especulativo com a valorização imobiliária com o tempo, como pelas restrições das legislações ambientais incidentes na FES.

Figura 6.

Conjunto João Paulo II no Jangurussu, Promorar – PROAFA / 1982

Fonte: Arquivo de imagens Jornal o Povo / acervo LEHAB-UFC.

Em seguida, através do Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH)² – quarto momento da produção Habitacional na FES –, o **Conjunto São Cristóvão** foi construído em Fortaleza entre os anos 1990 e 1992. Financiado e gerido pela CAIXA, a construção do conjunto foi dividida entre cinco construtoras – Jathai, Montenegro, Master, Incosa e Colmeia. O limite de renda familiar de até três salários mínimos ampliou o espectro de população atendida, o que distanciou o programa de seus objetivos de reduzir o *deficit* habitacional da cidade e a favelização (MARQUES, 2007).

Figura 7.

Conjunto São Cristóvão, PAIH – COHAB-CE / 1992.

Fonte: Arquivo de imagens Jornal o Povo / acervo LEHAB-UFC.



Localizado a 13 quilômetros do centro de Fortaleza, o conjunto foi edificado numa gleba de 98 hectares cujo projeto original contava com 3.590 lotes com embriões geminados unifamiliares. Partindo de projeto padrão, as unidades poderiam ser progressivamente ampliadas com recursos dos próprios moradores. O projeto do conjunto previa a construção de 11 equipamentos sociais, os quais, apesar de estarem

2. Criado no governo Collor, esse programa tinha metas ambiciosas visando a produzir de maneira acelerada 500 mil habitações populares para famílias de baixa renda como forma de ampliar a base política do governo federal. Maiores informações podem ser obtidas em: FREITAS, E. Como qualificar conjuntos habitacionais populares. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2004.

inclusos no projeto, segundo o próprio manual da CAIXA, não foram construídos após a entrega das casas. Em 1996, havia apenas três escolas, uma delegacia e um posto de saúde para atender à população do conjunto-bairro. A urbanização incompleta também se verificava nas ruas e passeios não pavimentados e na drenagem pluvial.

É fato que, desde a sua criação, o conjunto passou lentamente por melhorias na oferta de serviços e infraestrutura pelas reivindicações da comunidade residente no bairro. Entretanto, a degradação urbanística e ambiental vinculada a problemas de enchentes recorrentes no período chuvoso devido à interrupção de linhas de drenagem natural e à intensificação da impermeabilização do solo ainda perdura como reivindicação da comunidade. Além disso, a rede de esgoto condominial sobrecarregada com o aumento da população e das unidades residenciais acaba resultando em precariedades e insalubridade com a presença de efluentes domésticos a céu aberto.

Vale, ainda mencionar a formação de assentamentos urbanos precários nos arredores do Conjunto São Cristóvão após a sua implantação, notadamente em espaços livres situados ao longo de córregos que não vieram a ser urbanizados, assim como em vazios remanescentes nas redondezas. No caso, a proximidade a equipamentos sociais e a possibilidade de acesso informal às infraestruturas e aos serviços urbanos disponibilizadas nos grandes conjuntos periféricos passaram a ser vantagens localizacionais para que muitas favelas viessem a se consolidar, inclusive incrementando um mercado informal dos “terrenos de prefeitura”. Estas tornaram-se facilmente reconhecidas a partir da precariedade das condições construtivas das moradias, assim como pelos padrões urbanísticos diferenciados, seja pela ausência de recuos, seja pela testada (ou, mesmo, pela largura e descontinuidade das vias). A recente urbanização do Campo Estrela, através do PAC-UAP, pode ser apontada como exemplo.

Retomando a sequência de implantação de grandes conjuntos na FES, vale mencionar que, após um contínuo desmonte das instituições responsáveis pelas políticas habitacionais por parte

do governo estadual (culminando com a extinção da COHAB-CE, em 1999), deu-se início ao processo de municipalização das políticas habitacionais. No caso, desde o final dos anos 1990, a Comissão Especial para Implantação de Programas Habitacionais de Interesse Social (COMHAB) vinculada ao Gabinete do Prefeito passou a tomar a frente de algumas ações, fazendo uso dos recursos do Programa Habitar Brasil/BID, resultando na criação da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor), em 2004.

A Habitafor foi responsável por uma gama de projetos associados a favelas em áreas de risco, captando recursos por meio dos editais e programas criados pelo Ministério das Cidades (2003-2018). Via de regra, adotou como estratégia a remoção de comunidades e o reassentamento em pequenos conjuntos habitacionais nas proximidades. Contudo, diante das dificuldades na aquisição de terra barata e urbanizada, a Fundação partiu para a aquisição de terrenos periféricos, como aquele onde foi implantado o Conjunto Maria Tomásia, retomando a produção habitacional por parte do Estado na FES.

Moura (2017) relata que, através de recursos financeiros disponibilizados pela Secretaria de Patrimônio da União e do Programa Palafitas Zero criado pelo Ministério das Cidades, a Habitafor adquiriu terreno para abrigar o Conjunto Maria Tomásia, atendendo a duas comunidades (Lagoa da Zeza e Vila Cazumba), ambas situadas em áreas de preservação permanente. Esse veio a ser um quinto momento de produção da FES, abrigando 1.126 famílias em unidades de 34 metros quadrados em lotes unifamiliares. Todavia, em péssimas condições de inserção urbana, seja pela distância de 11 quilômetros em relação às suas origens, seja pela precariedade das condições de infraestrutura ou pela carência de serviços e equipamentos sociais (Figura 8). O autor destaca, ainda, que, no curto prazo, logo após a entrega desse residencial aos seus moradores, alguns assentamentos urbanos precários vieram a ser construídos, abrigando famílias em situação de extrema pobreza.



Em seguida, apresentamos no Quadro 1 a totalização de unidades habitacionais construídas no setor ao longo do tempo. Inclui tanto os números previstos no início, como os totais constatados no Censo Demográfico de 2010, indicando quase o dobro do total de moradias inicialmente construídas

Figura 8.

Conjunto Residencial Maria Tomázia, Palafitas Zero – Habitafor / 2009

Fonte: Arquivo de imagens Jornal o Povo / acervo LEHAB-UFC.

Conjunto	Instituição e programa	Número Inicial UH	Estimativa UH (Censo IBGE -2010)
Palmeiras (1970-73)	BNH FSSF / Erradicação de favelas	732	5.189
José Walter (1970-73)	BNH - Cohab-CE	4.774	6.504
João Paulo II (1981-83)	BNH - PROAFA - CE / Promorar	352	1.660
São Cristóvão (1990-92)	CEF - Cohab-CE / PAIH	2.500	3.590
Maria Tomázia (2005-08)	Mcidades Habitafor/ Palafitas Zero	1.126	1.126
Total		9.484	18.069

Posteriormente a esse empreendimento, a FES tornou-se o principal alvo do PMCMV, especialmente após o lançamento da sua segunda fase (2011), quando foram permitidos contratos com até cinco mil unidades residenciais. Juntos aos outros conjuntos elencados nesta seção, representantes dos diferentes momentos da política habitacional de Fortaleza, novos seis grandes conjuntos foram edificados, vindo a compor um grande

Quadro 1.

Síntese: a FES antes do PMCMV
Fonte: Organizado pelos autores / acervo LEHAB-UFC..

problema urbano para a cidade dadas as más condições de inserção urbana que os mesmos acumulam. Essa questão será tratada na próxima seção.

OS GRANDES CONJUNTOS EXPLODEM NA PERIFERIA DE FORTALEZA: A CHEGADA DO PMCMV

Nesta terceira e última seção, pretende-se discutir a produção habitacional realizada na FES desde o lançamento do PMCMV, em 2009. Com o objetivo de dinamizar a economia enquanto medida anticíclica (e para reduzir o *deficit* habitacional), o programa pretendia imprimir uma aceleração na provisão de habitação de interesse social, condicionando, dentre outros aspectos para a aprovação de contratos em sua primeira fase (Lei Federal 11.977/2009), o limite máximo de 500 unidades habitacionais por empreendimento e a disponibilidade de infraestrutura nos terrenos onde os conjuntos seriam edificados.

No referente aos primeiros empreendimentos, os estudos realizados por Pequeno e Rosa (2015) identificaram algumas dinâmicas espaciais que caracterizam essa fase, dentre as quais: o reduzido número de empreendimentos em Fortaleza (se comparados aos municípios de Caucaia e Maracanaú, conurbados à capital cearense), evidenciando o baixo interesse dos construtores; a aprovação de alguns contratos em terrenos contíguos de modo a ampliar o porte dos conjuntos e a melhorar a margem de lucro; o controle técnico da CAIXA, impedindo a aprovação de empreendimentos sem que houvesse infraestrutura disponível. Tudo isso, apesar do enorme contingente de famílias cadastradas junto à Habitafor, que somava mais de 120 mil famílias em 2013.

Posteriormente, diante das pressões do setor da construção civil, o PMCMV, em sua segunda fase (Lei Federal n. 12.424/2011), ampliou para cinco mil unidades habitacionais o número máximo de unidades a serem contratadas por empreendimento. Com isso, fazia-se valer a máxima “escala e celeridade” tão almejada pelos

empreiteiros e incorporadores, garantindo, assim, o aumento da margem de lucro. Portanto, desde que houvesse terra disponível, seria possível a aprovação de empreendimentos maiores, representando uma verdadeira retomada dos grandes conjuntos periféricos. Além disso, sendo a terra barata e atendendo aos critérios mínimos exigidos, estabeleciam-se as condições mais favoráveis para a sua realização.

Com isso, observa-se uma mudança radical nos resultados do programa em Fortaleza, trazendo para a FES um papel fundamental na estruturação urbana da RMF. No caso, diante dos pífios resultados até então obtidos pelo PMCMV em Fortaleza, a administração municipal, com o apoio do governo estadual, passou a disponibilizar terra barata para que fossem edificados grandes conjuntos. Dessa maneira, passou a atender a interesses e pressões diversos: por um lado, vinda de movimentos sociais e dezenas de milhares de famílias cadastradas; por outro, do setor empresarial, facilitando o acesso à terra e ampliando a margem de lucro.

Somadas as duas primeiras fases, o PMCMV teve uma atuação concentrada na RMF (Figuras 9 e 10), principalmente em Fortaleza e nos municípios vizinhos, onde o ambiente institucional encontrava-se melhor estruturado e com presença de empresas de construção. Do total de 139 empreendimentos contratados na RMF, 77 se destinaram à demanda de Fortaleza, contabilizando uma provisão de 34.437 unidades habitacionais (65,0% do total de unidades contratadas na RMF). Caucaia recebeu a contratação de 23 empreendimentos - ou 6.999 unidades - e Maracanaú 11 empreendimentos com 4.352 unidades.

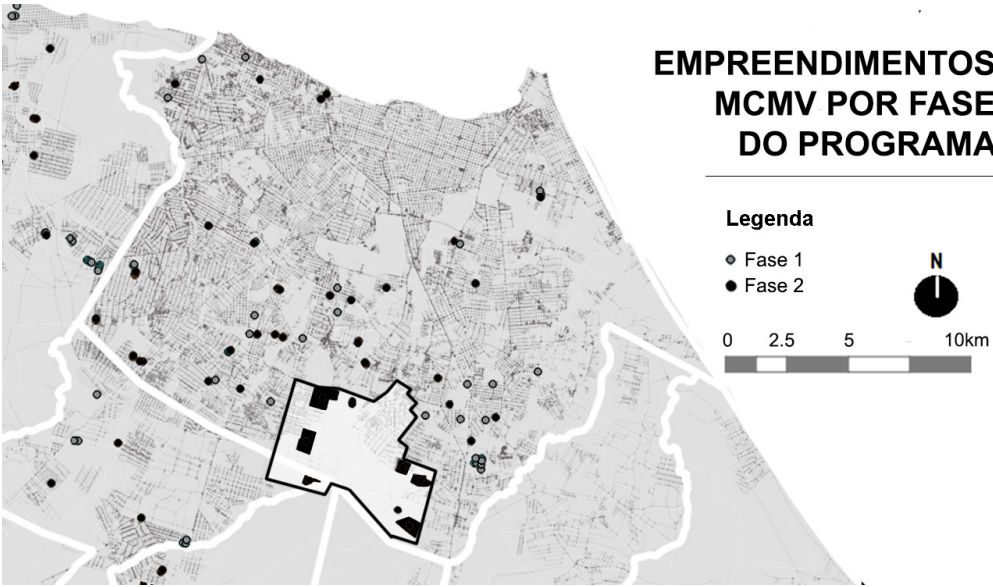
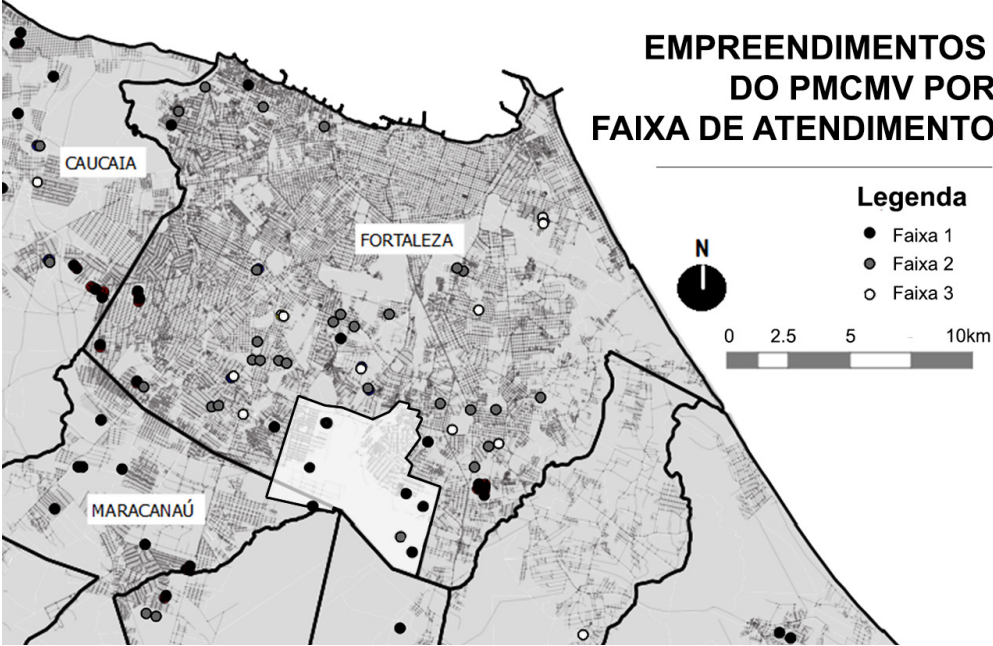
Figura 9.

Localização de empreendimentos contratados no PMCMV por faixa de renda na Região Metropolitana de Fortaleza
Fonte: LEHAB (2015) / acervo LEHAB-UFC.

Figura 10.

Localização e delimitação de empreendimentos contratados no PMCMV por fases
Fonte: LEHAB (2015) / acervo LEHAB-UFC.

Os grandes conjuntos habitacionais como parte do processo de produção do espaço periférico análise de Frente de Expansão Sul de Fortaleza



Na RMF, a produção maior se deu na Faixa 1, o que representou 81,0% do total de unidades contratadas na região. Importante lembrar que a produção destinada ao segmento econômico (Faixas 2 e 3) se concentrou em Fortaleza. Foi nesse município em que as construtoras locais já atuavam mesmo antes do lançamento do PMCMV através do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), mantendo-se, inclusive, os mesmos tipos arquitetônicos e urbanísticos de outrora.

A considerar os impactos da produção do PMCMV sobre os processos de segregação, a localização reforça a distribuição da população de acordo com os perfis socioespaciais, notando-se em especial a predominância da Faixa 1 nos setores oeste, sudoeste e sul de Fortaleza. Esses setores da cidade já concentravam, historicamente, a moradia dos agentes sociais excluídos da produção do mercado formal, configurando a periferia produzida pela segregação involuntária. A proximidade com antigos conjuntos habitacionais, produzidos em políticas habitacionais anteriores, assim como de assentamentos informais, indica a intensificação da homogeneização e possível “guetificação” de áreas já precárias quanto ao acesso a infraestrutura, serviços e equipamentos públicos (Figuras 11 e 12).

Importante considerar a alta densidade nesses novos grandes conjuntos periféricos trazidos pelo PMCMV para a FES. Todos eles seguiram um mesmo tipo arquitetônico, com edifícios de baixa altura com térreo mais três pavimentos, sendo quatro unidades por andar, cada edifício com 16 unidades iguais.

Somados os seis grandes conjuntos aprovados pelo PMCMV para implantação na FES, tem-se um total de 23.344 unidades habitacionais, albergando quase 100 mil moradores. O impacto desses números ganha maior evidência se lembrarmos que, juntos, esses conjuntos do PMCMV teriam uma população superior à grande maioria dos 184 municípios cearenses. Se somados aos atuais 18 mil domicílios dos demais grandes conjuntos que antecedem ao PMCMV, esse contingente ultrapassaria o total de 41 mil famílias, um número inferior à população de apenas cinco outros municípios do Ceará.

Figura 11.

Delimitação dos conjuntos de habitação de interesse social na FES

Fonte: Elaboração própria com imagem de satélite (Google Earth, 2017; LEHAB, 2017). / acervo LEHAB-UFC.

Vale destacar que apenas duas empresas foram contratadas para a construção desses seis grandes conjuntos, sendo quatro pela mineira Direcional e dois pela cearense Fujita Engenharia. Além disso, um deles, o Residencial Luis Gonzaga, foi contratado como Minha Casa Minha Vida Entidades, reunindo cinco associações de moradores e organizações não governamentais, tendo, porém, a sua execução realizada pela Construtora Fujita, com o mesmo projeto e processo construtivo que

Produção de HIS na Frente de Expansão Sul

Legenda



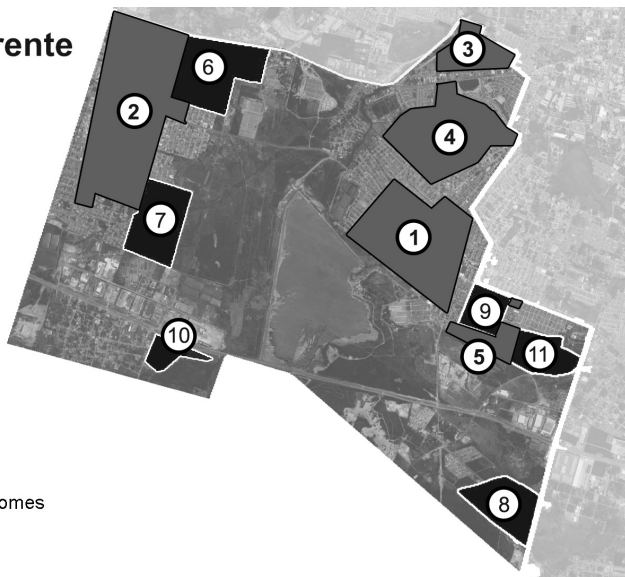
Conjuntos pré-MCMV

- 1) Cj. Palmeiras
- 2) Cj. José Walter
- 3) Cj. João Paulo II
- 4) Cj. São Cristóvão
- 5) Cj. Maria Tomásia



Empreendimentos MCMV faixa 1

- 6) Res. Cidade Jardim I
- 7) Res. Cidade Jardim II
- 8) Res. Alameda das Palmeiras
- 9) Res. José Euclides Ferreira Gomes
- 10) Res. Orgulho do Ceará II
- 11) Res. Luiz Gonzaga



Quadro 2.

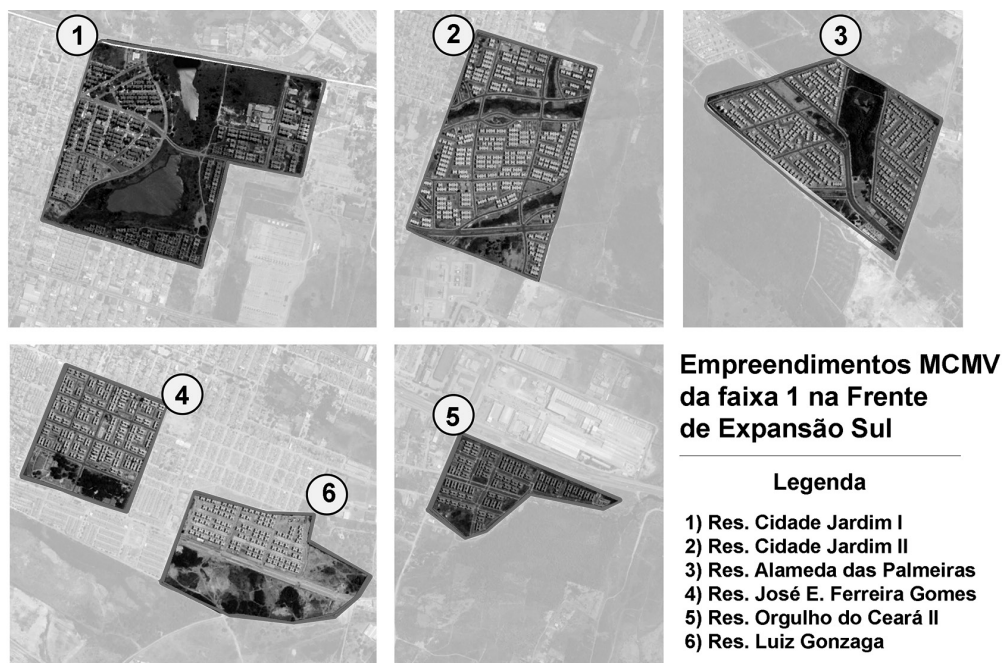
Empreendimentos contratados no âmbito do PMCMV até 2015

Fonte: LEHAB (2017) / acervo LEHAB-UFC.

Conjuntos PMCMV Faixa 1 na FES	Quantidade de unidades habitacionais
Res. Cidade Jardim I - Fujita	5.536
Res. Cidade Jardim II - Direcional	5.968
Res. Alameda das Palmeiras - Direcional	4.992
Res. José Euclides Ferreira Gomes - Direcional	2.992
Res. Orgulho do Ceará 2 - Direcional	2.096
Res. Luiz Gonzaga - Fujita	1.760

TOTAL : 6 empreendimentos

23.344



os demais conjuntos. Tudo isso ocorreu à revelia da participação dos moradores, processo bem diferente daquele ocorrido no Conjunto João Paulo II, em Jangurussu, nos anos 1980 pela PROAFA.

Somados os empreendimentos, uma série de problemas de inserção urbana pode ser mencionada. Considerando a ausência de integração no planejamento e na gestão urbana entre os municípios da RMF e a disparidade nas estruturas dos planos diretores, o *continuum* edificado em formação tem o potencial de apresentar maiores entraves quanto ao controle urbanístico e provisão de equipamentos, infraestrutura e serviços de responsabilidade municipal.

A pouca integração dos elementos e a interrupção de vias levam à criação de barreiras físicas, que impactam ambientalmente o território ao obstruir linhas de drenagem natural, impedindo o escoamento de águas pluviais.

Figura 12.

Imagem aérea dos empreendimentos do PMCMV inseridos na FES

Fonte: Google Earth (2017).

Elaboração: LEHAB / acervo LEHAB-UFC.

A construção da FES a partir da implantação sem planejamento de grandes conjuntos construídos em diferentes momentos históricos gerou um desenho urbano fragmentado. Os interstícios entre os empreendimentos residenciais adensados com implantações completamente diversas e desconexas vêm sendo ocupados por loteamentos e favelas com desenhos descontínuos no tocante às malhas existentes. Entretanto, nesse mesmo setor, houve a preservação de um enorme vazio urbano.

Quanto à descontinuidade urbanística entre o grande vazio e seu entorno, a Figura 13 a seguir indica alguns aspectos. Observa-se no Setor 1 – ao norte desse grande vazio – a presença do condomínio fechado produzido pelo mercado imobiliário para segmento econômico (PMCMV Faixa 2). Apesar da proximidade com os conjuntos do entorno, percebe-se uma configuração completamente segregada com áreas comuns internas quase que privatizadas. Por sua vez, no Setor 2 – a leste –, verifica-se a presença de conjuntos altamente densos contrapostos ao grande vazio, revelando descontinuidade abrupta da estrutura urbana. No Setor 3 – ao sul –, tem-se o Conjunto Orgulho do Ceará, no município de Maracanaú, por um lado preservando um vazio urbano e, por outro, com um loteamento irregular em construção. No Setor 4, constata-se o descaso em relação à continuidade ao desenho urbano existente no conjunto José Walter e nos loteamentos do entorno com a implantação do conjunto Cidade Jardim II, fortalecendo a segregação espacial na escala local (Figura 13).

A questão fundiária ganha importância em meio às dinâmicas urbanas da Frente de Expansão Sul, caracterizadas por crescente informalidade associada às condições precárias de moradia. Segundo Fernandes (2011), a informalidade habitacional – frequentemente fundamentada nos baixos níveis de renda, no não atendimento aos requisitos das normas urbanísticas e na precariedade da infraestrutura urbana – tem como um dos grandes impactos a ocupação de áreas de preservação permanente, associando a vulnerabilidade social à ambiental. Nos vazios do recorte empírico, em especial nos

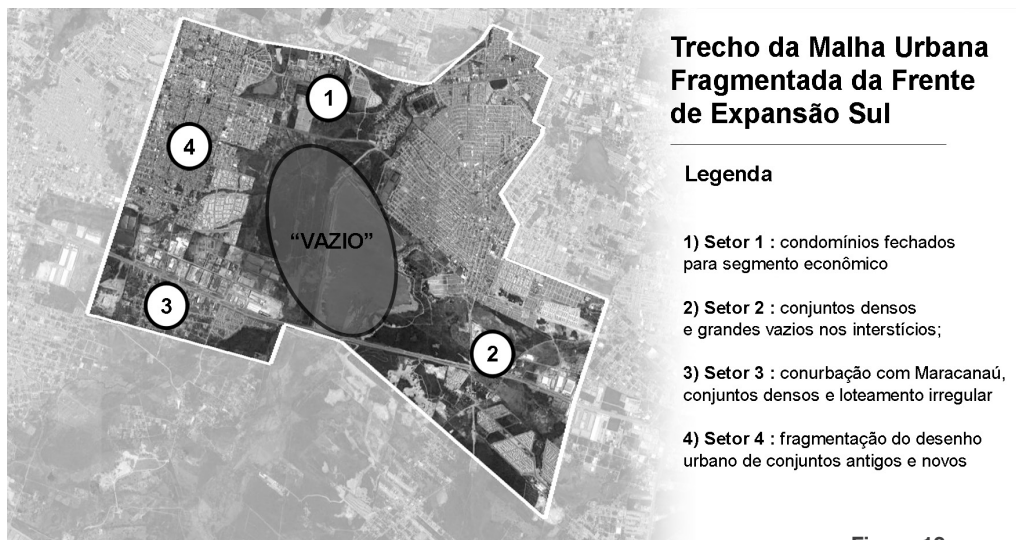


Figura 13.

Trechos da malha urbana fragmentada na FES

Fonte: Google Earth (2017)

/ Elaboração: LEHAB / acervo LEHAB-UFC

interstícios entre os conjuntos, onde se localizam os recursos hídricos e lagoas de estabilização, a presença de ocupações informais é significativa.

Segundo o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), mesmo nas áreas de conjuntos estatais, em particular dentro dos perímetros do Palmeiras, São Cristóvão e João Paulo II, assim como nos seus interstícios, podem ser identificadas algumas favelas, onde estão presentes a precariedade urbanística e a insegurança da posse jurídica da terra e da moradia. A retomada da construção de grandes conjuntos na região periférica da cidade de Fortaleza indica o reforço da tendência ao crescimento desses núcleos informais, sem que esse adensamento seja acompanhado da implantação proporcional de equipamentos e serviços públicos.

A construção de dezenas de milhares de unidades habitacionais em um setor com pouca diversidade de usos e distante das principais centralidades reforça as tendências de homogeneização e monofuncionalidade das periferias (Figuras 14 e 15). Considerando que essa

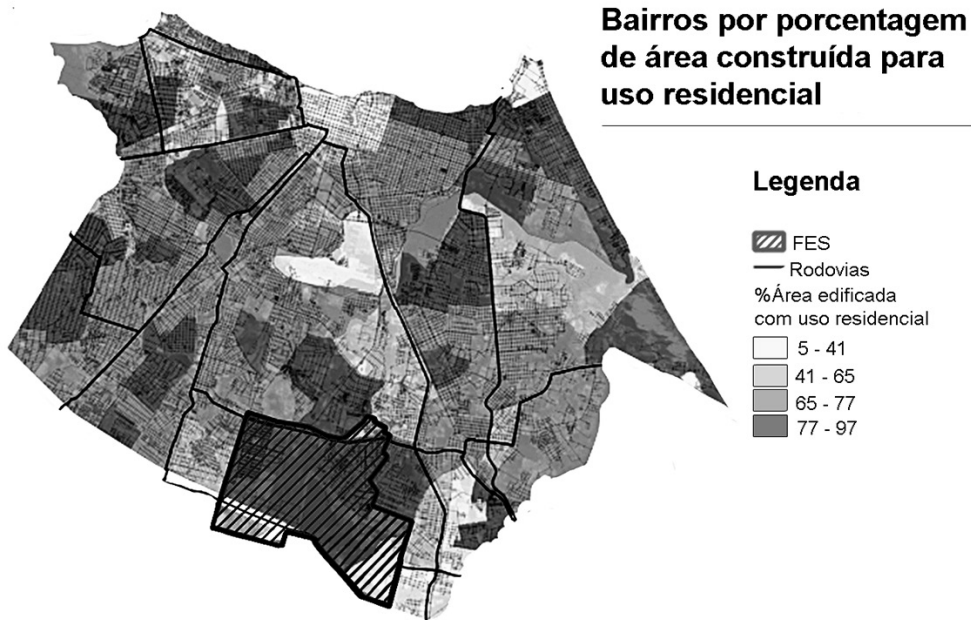
produção para a população de baixa renda leva à concentração da pobreza, verifica-se a intensificação da segregação num mesmo território mediante um processo de “guetificação”. Além disso, a ausência do Estado expressa na escassez de equipamentos públicos adequados potencializa a formação de territórios de “poder paralelo” e dá espaço para a atuação de facções do crime organizado nessas regiões.

Dentre os empreendimentos contratados no âmbito do PMCMV para implantação na FES, o Residencial Cidade Jardim I (RCJI) se destaca como o primeiro a ser contratado. O conjunto inaugurou a segunda fase na região, sinalizando que a Frente passaria a receber os empreendimentos de grande porte de Fortaleza. Assim como os demais novos conjuntos do entorno, o RCJI recebeu demanda de diferentes origens, dentre as quais: o cadastro da Prefeitura para o PMCMV; as remoções por conta de obras do Veículo Leve sobre

Figura 14.

Porcentagem de área edificada para uso residencial por bairros

Fonte: IPLANFOR (2015). Elaboração LEHAB / acervo LEHAB.



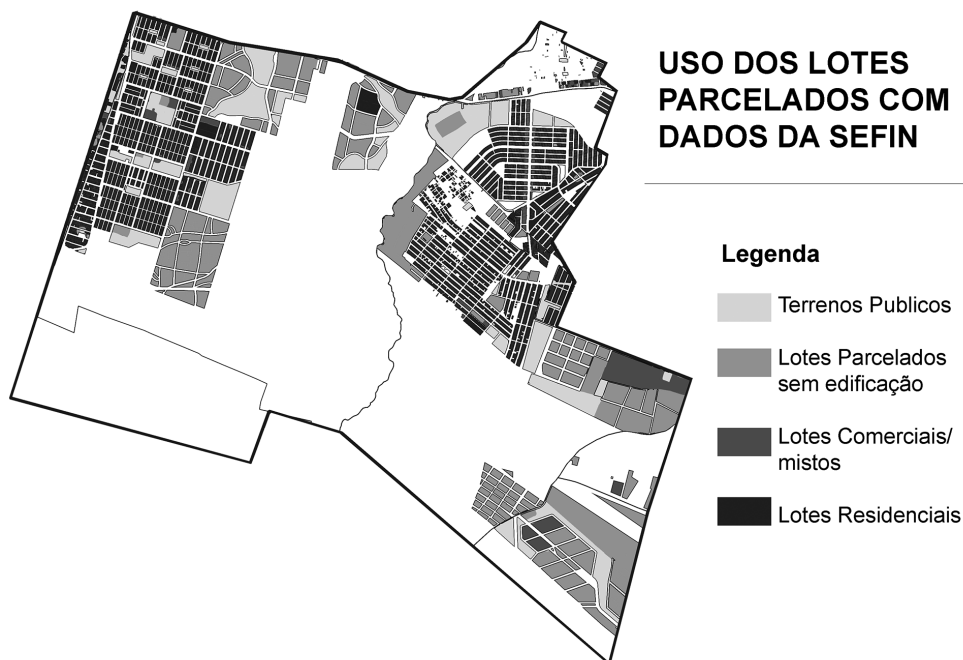
Trilhos (VLT); famílias moradoras em áreas de risco; e os moradores da ocupação que aconteceu no terreno em que o empreendimento foi construído, a Comuna 17 de Abril.

Merece ser destacado que a contratação do empreendimento envolveu a negociação com os movimentos de luta por moradia (Movimento dos Conselhos Populares – MCP; Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST) e o grupo proprietário de grandes glebas da FES, a família Montenegro. No caso, como contrapartida para a desocupação, uma parcela das unidades construídas no conjunto foi destinada ao movimento. Por outro lado, os latifundiários urbanos obtiveram sucesso na recuperação de suas terras, que logo foram adquiridas pelo governo estadual (ALDIGUERI, 2017).

Figura 15.

Usos dos lotes parcelados cadastrados na SEFIN até 2015

Fonte: IPLANFOR (2015).



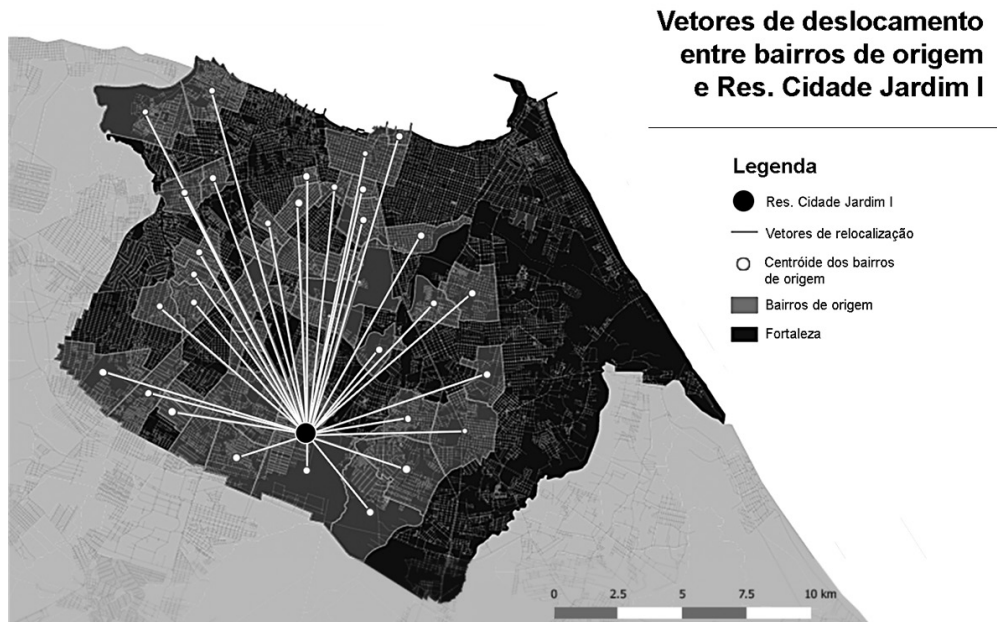


Figura 16.

Vetores de deslocamento entre bairros de origem e o Cidade Jardim I

Fonte: LEHAB (2017); Censo Demográfico (IBGE, 2010) / acervo LEHAB.

De maneira geral, os bairros de origem das famílias residentes, no bastante, são variados (Figura 16): desde locais mais centrais, como Centro e Benfica; intermediários, como Aerolândia, São João do Tauapé e Messejana; até outras áreas mais periféricas, como Siqueira, Granja Lisboa e Vila Velha. Fica evidente o reforço à periferização dos beneficiários, que partem de áreas já consolidadas e, em geral, melhor equipadas, para uma área de expansão em consolidação, repleta de glebas vazias e carente de equipamentos. De maneira geral, fica clara a periferização dessa população, que se afasta das áreas de maior diversidade de uso com acesso aos serviços e melhores oportunidades de trabalho (Figura 17).

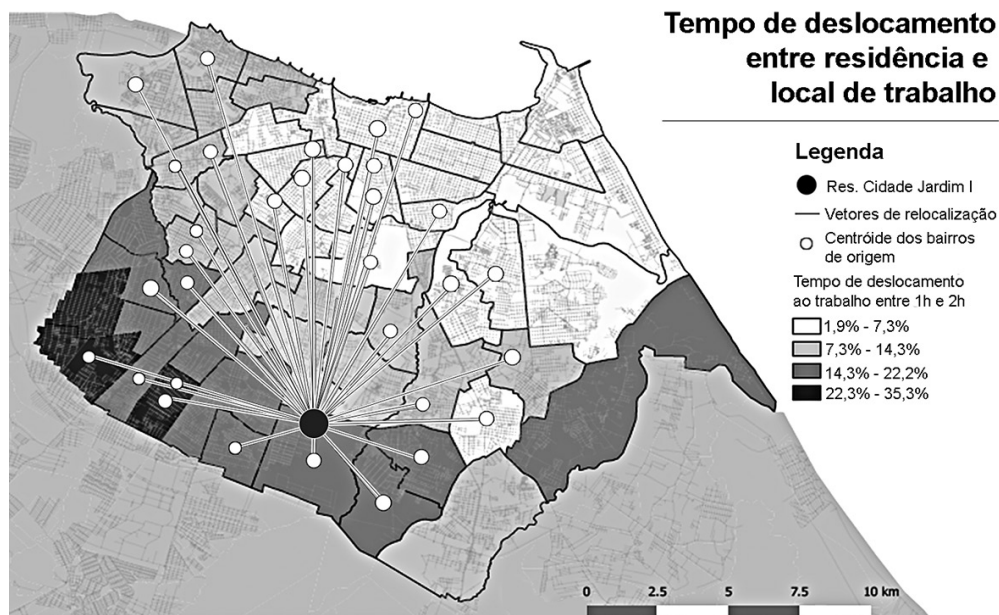


Figura 17. Tempo de deslocamento do Jardim I ao local de trabalho dos moradores
Fonte: LEHAB (2017); Censo Demográfico (IBGE, 2010) / acervo LEHAB.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Enquanto um recorte espacial periférico que concentra grandes conjuntos de períodos, conjunturas, agentes e características distintas, a FES reúne uma produção representativa das diferentes políticas de habitação de interesse social incidentes em Fortaleza. Iniciada nos anos 1970, é possível afirmar que, mesmo no momento de retração da implantação de grandes conjuntos no período da redemocratização e municipalização das políticas, a resposta estatal à questão habitacional via grandes conjuntos não foi abandonada por completo e encontrou na FES o local para implantação de novos empreendimentos.

É possível constatar que o período de produção do PMCMV representa a retomada da era de produção de grandes conjuntos pelo alarmante volume e celeridade. Afinal, nos anos anteriores ao PMCMV, a FES recebeu um total de 10.862 unidades através da construção de grandes conjuntos por meio das diferentes políticas sociais, entre os anos 1970 e 2010.

Desde a inauguração da segunda fase do programa, em 2011, com a implantação do Residencial Cidade Jardim I, houve um incremento de 23.668 novas moradias na região. Em apenas quatro anos, o PMCMV superou em mais do que o dobro a produção de quatro décadas. Todavia, os conjuntos que antecedem ao PMCMV também passaram por processo de adensamento mediante ocupação de suas bordas por favelas, assim como a produção de novas moradias nos lotes onde já existiam unidades habitacionais. Vale lembrar que essa expansão se deu por adensamento com a construção de novas unidades no lote por meio da verticalização das unidades existentes, ambas com forte presença da autoconstrução sem assessoria técnica e sem respeito às normas edilícias.

Enquanto a FES se consolida como periferia construída por grandes conjuntos de HIS, é preocupante que a mesma permaneça como setor de urbanização incompleta, cuja capacidade dos equipamentos sociais e dos serviços tem sido por décadas insuficiente diante das condições de vulnerabilidade da população. A situação se agrava ainda mais ao receber em período tão curto um acelerado adensamento desacompanhado dos equipamentos e serviços urbanos necessários. De fato, o depósito de milhares de famílias em um território urbanisticamente precário significa condená-las à moradia em condições indignas, à violação do direito à cidade e à condição de subcidadania.

Outras tendências percebidas na produção dos últimos anos na FES são o abandono da forma tradicional do lote unifamiliar residencial com maior flexibilidade e adaptabilidade por autoconstrução progressiva. Em substituição a esse padrão, tem-

se o aumento das taxas de ocupação e da verticalização, com a construção maciça de edifícios de quatro andares, todos de um mesmo tipo, atingindo-se altíssimas densidades dessa maneira.

A produção do PMCMV se distingue, ainda, por adotar a forma condominial em blocos de apartamentos com quatro pavimentos, diferentemente do que ocorreu na primeira fase quando prevaleceu o modelo de pequeno condomínio fechado com casas sobrepostas. A opção por esse tipo com baixa altura e alta densidade está vinculada às pressões das demandas do mercado pela produção em larga escala e celeridade, apoiada no projeto padronizado de baixo custo e rápida aprovação junto à CAIXA. No caso, a verticalização se coloca como alternativa de maior lucro, mesmo nas periferias com maior disponibilidade de terra urbana.

A retomada da produção de grandes conjuntos em uma área que já se constituiu historicamente como setor para “depósito de pessoas” por diferentes políticas de habitação intensifica a tendência à homogeneização do uso residencial. O adensamento de uma área que manteve a urbanização incompleta e a carência por equipamentos e serviços públicos – sobrecarregados pelo aumento das demandas – agrava os efeitos nefastos da segregação involuntária no modelo centro-periferia. Assim, para além dos movimentos pendulares e dos problemas de mobilidade nos deslocamentos intraurbanos, a concentração de população de mesmo perfil socioeconômico, em situação de vulnerabilidade, abre espaço para um processo de “guetificação” e para a atuação de formas de poder paralelo. Tudo isso enquanto o Estado se ausenta de suas atribuições, tanto na ineficiência do controle sobre o conteúdo urbanístico, considerando os equipamentos sociais, como na qualidade dos projetos, que não atendem ao mínimo necessário para as famílias beneficiárias.

Observa-se, ainda, a presença de novos padrões de ocupação que se distinguem pelo tipo “condomínio” em quadras não mais longitudinais, mas de formas variadas, com grandes áreas. Permanecem, assim, as tendências de fragmentação

do tecido urbano, sem grandes soluções projetuais que avancem na integração urbanística, mesmo em termos de morfologia urbana na FES.

Ainda no âmbito morfológico, a produção por autoconstrução e a urbanização incompleta revelam descontinuidades abruptas verificadas nas ocupações vizinhas com altas densidades populacionais e construtivas, assim como nas glebas ainda não parceladas. Tudo isso confere ao recorte espacial as características de uma área de expansão periférica em processo de conurbação que, por sua vez, evidenciam a metropolização do problema e a ausência de interação entre os municípios com vistas ao planejamento territorial e à estruturação do setor em vias de expansão urbana.

Ainda assim, algumas questões requerem maior aprofundamento. A consolidação do processo de conurbação da FES, a sua vinculação aos processos de reestruturação produtiva industrial metropolitana e a sua aproximação da financeirização da produção habitacional poderiam ser investigados. Afinal, apesar de a FES manter o perfil de segregação residencial vinculado à produção de grandes conjuntos periféricos, ela se aproxima da zona de expansão do circuito do mercado imobiliário da RMF, com uma produção caracterizada pelo atendimento ao segmento econômico.

Outras ressignificações das tendências de ocupação e valorização dos terrenos no entorno do Quarto Anel Viário se associam aos processos de reestruturação industrial na RMF e à implantação de plataformas logísticas. Por fim, considerando o término do PMCMV nos próximos anos, o que se percebe é a construção de uma frente periférica conurbada e precária, herança que torna ainda mais urgente a necessidade de avançar em mecanismos de planejamento e gestão metropolitanos.

REFERÊNCIAS

ALDIGUERI, C. (2017). Metamorfose da terra na produção da cidade e da favela em Fortaleza. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

BRAGA, E. M. F. (1995). Os Labirintos da Habitação Popular (Conjunturas, Programas e Atores). Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha.

FERNANDES, E. (2011). Regularização de assentamentos informais na América Latina. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

MARQUES, V. M. V. (2007). O Conjunto São Cristóvão Como Estudo de Caso: Análise das Políticas Públicas em Áreas Habitadas e Degradadas. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza.

MÁXIMO, F. R. C. C. (2012). Moradia, Arquitetura & Cidade: mudanças e permanências na produção da habitação social no espaço urbano metropolitano de Fortaleza. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos.

MELO, J. (2016). Viva favela! *Quant les démunis prennent leur destinée en main*. Neuilly sur Seine: Ed. Michel Lafond.

MOURA, R. C. (2017). Habitação social em Fortaleza-CE pós Ministério das Cidades: análise das intervenções promovidas. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

PEQUENO, R. (2002). Desenvolvimento e degradação no espaço intraurbano de Fortaleza. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

PEQUENO, R.; CARVALHO, P. (2018). Notas preliminares sobre as ações do PAC Urbanização de Favelas em Fortaleza. In A. L. CARDOSO; R. DENALDI. Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 219-252.

PEQUENO, R. (2008). Políticas habitacionais, favelização e desigualdades sócio-espaciais nas cidades brasileiras: transformações e tendências. *Scripta Nova: revista electrónica de Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, v. XII, n. 270 (35), 01, agosto 2008.

PEQUENO, R.; ROSA, S. (2015). Inserção urbana e segregação da RMF. In C. SANTO AMORE; L. Z. SHIMBO; M. B. C. RUFINO. *Minha Casa... e a Cidade?* Rio de Janeiro: Letra Capital, 131-164.

RUFINO, M. B. C. (2012). Incorporação da Metrópole: centralização do capital no imobiliário e a nova produção do espaço em Fortaleza. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

MUDANÇA DE USO E COMERCIALIZAÇÃO NO PMCMV FAIXA 1

estudos na Região Metropolitana de Natal

Beatriz Medeiros Fontenele

Carina Aparecida Barbosa Mendes Chaves

Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros

INTRODUÇÃO

Parte-se, neste artigo, do pressuposto de que a unidade habitacional não é apenas um local de moradia, mas também um ativo gerador de rendimentos que as populações de menor poder aquisitivo obtêm por meio da implementação de comércios e serviços residenciais, aluguel de parte do imóvel, ou até mesmo por meio de sua comercialização (KATZMAN, 1999; MOSER, 1996; 1998). Santos (2008) destaca que, para essa parcela da população, esta pode ser a única forma de sobrevivência. Compreende-se, ainda, que o habitar está relacionado não apenas à residência, mas a seu entorno e ao acesso a serviços e infraestruturas urbanas.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), considerado a principal política habitacional em vigor no Brasil ao subsidiar a habitação para a faixa de renda 1 (famílias com rendimentos de zero a três salários- mínimos), vem ignorando as diversas nuances da habitação. Seu formato institucional promove empreendimentos mal localizados, racionalizados, monofuncionais e distantes das reais necessidades dos moradores. Ainda, seu subsídio de 95,0% para a Faixa 1, financiado mediante um parcelamento a ser pago durante 10 anos, cria um contexto de aprisionamento dos beneficiários por dívida, impedindo que eles se desfaçam do imóvel se assim necessitarem. A regularização habitacional, como demonstra Fernandes (2007), também pode gerar problemas, pois 'cria-se' um gasto fixo habitacional.

Identifica-se, aqui, que a subvenção do valor do imóvel não é suficiente para garantir o equilíbrio do orçamento familiar: os custos com uma moradia regular/formal não se operacionalizam com os rendimentos de família de menores rendimentos, que assumem ônus que antes não estavam em seu cotidiano. Há necessidades que se impõem para a reprodução social dessas famílias e elas, muitas vezes, redimensionam suas prioridades, passando a permutar a casa com outros bens – o exemplo recorrente é o carro. Pelos obstáculos encontrados para a obtenção de trabalho por parte das populações de baixos rendimentos, muitas das famílias beneficiárias do Programa usam o imóvel como suporte para novas fontes e/ou complementação de renda. Além disso, os imóveis também são usados para abrigar pequenos comércios que atendem à demanda local haja vista as localizações precárias. A realidade da Região Metropolitana de Natal (RMNatal) é que as atividades localizadas dentro dos conjuntos estão todas interligadas ao circuito inferior da economia urbana (SANTOS, 2008), verificando-se a ilegalidade (TELLES, 2010) em relação às regras do Programa.

Assim, tendo esta perspectiva como âncora, objetiva-se aqui analisar as práticas de comercialização (venda ou aluguel) e de mudanças no padrão de uso e/ou ocupação de imóveis nos empreendimentos do PMCMV – Faixa 1 construídos até 2016 na RMNatal.

Os dados aqui apresentados são frutos da pesquisa denominada “Que Periferia é esta? A localização e inserção urbana dos Conjuntos Minha Casa Minha Vida Faixa 1, na Região Metropolitana de Natal/RN”, coordenada pelos professores Sara Medeiros e Márcio Valença (2018). Foram realizadas 882 entrevistas por questionários, assim como mapeamento de uso do solo em 26 empreendimentos e coleta de dados em anúncio de venda e aluguel de imóveis. Foram analisados, ainda, os dados fornecidos pela Caixa Econômica Federal (CAIXA) referentes às denúncias de irregularidades, onde constam 1.081 ocorrências para a RMNatal e o levantamento de campo de Fernandes (2018) no Residencial Village de Prata.

O texto está estruturado em quatro seções, exclusive a introdução e as notas conclusivas. A primeira delas, “O desenho do Programa e subsídio (impositivo) sobre o imóvel”, faz uma explicação geral acerca do PMCMV e seu desenho legal/institucional, explicando suas regras de financiamento, uso e comercialização. O segundo tópico, “O cenário dos moradores: quando as irregularidades/ilegalidades fazem parte das regras de vida”, apresenta uma explicação sobre a presença da irregularidade no cotidiano brasileiro das famílias de baixa renda, a qual se instala no cenário de regularidade do PMCMV. Na seção três, intitulada “As necessidades para além da moradia”, encontra-se a discussão sobre as dívidas advindas da regularização da moradia e a possibilidade de transformação de uso e habitação para obter rendimentos e arcar com os custos dessa mesma moradia. O último tópico, anterior às conclusões da pesquisa, tem o título de “Dificuldades e oportunidades na periferia”, e expõe tanto as adversidades encontradas em habitar um conjunto habitacional na periferia como o outro lado da moeda, isto é, as oportunidades advindas da posse do imóvel e de sua localização.

O DESENHO DO PROGRAMA E O SUBSÍDIO AO IMÓVEL

O PMCMV, instituído no Brasil pela lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, reinseriu a produção de moradia nas prioridades da agenda das políticas públicas do país, rompendo o quadro de dissolução, caos, apatia e confusão (VALENÇA, 2001) instalado após a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH). Inclusive, de acordo com Santo Amore (2015), em sete anos de PMCMV, seus dados de produção aproximam-se do que foi produzido durante os 22 anos de existência do BNH, quando foram financiadas aproximadamente de 4,5 milhões de moradias. Para o PMCMV, os dados de 2016 indicavam em torno de 4 milhões de unidades contratadas, representando em sete anos de atuação do Programa a contratação de quase 90,0% das unidades do BNH.

Construído por meio de uma parceria entre o setor público e o setor privado mediante um acordo feito entre o Ministério da Fazenda, a Casa Civil e as empreiteiras, o PMCMV colocou o setor imobiliário como um de seus principais agentes, causando grandes impactos no desenho institucional do próprio Programa, no território das cidades brasileiras e na vida de seus subsidiários. A entrada do setor privado na política objetivou muito mais atender à lucratividade do que contemplar o viés social (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011). As principais estratégias de lucratividade podem ser vistas na racionalização das construções: repetição dos projetos em diferentes regiões do Brasil, localização precária dos empreendimentos, verticalização das periferias e uso de determinados instrumentos utilizados na comercialização – como a alienação fiduciária.

Entre os anos de 2009 e 2016, o PMCMV encontrava-se em sua segunda fase, dividido em três faixas de renda¹, as quais possuíam subsídios distintos de acordo com o valor. A Faixa 1, foco desta análise, destinada a famílias com renda familiar de até três salários-mínimos, conhecida como faixa de interesse social, era aquela com maior quantidade de incentivos e subvenções para o acesso à casa própria. Essa população possuía um desconto de até 95,0% do valor do imóvel à taxa de juros zero, e ainda havia a possibilidade de dividir o valor a ser pago em 120 meses, ou seja, 10 anos (CAIXA, 2018).

O subsídio figura como um avanço considerável do PMCMV em relação às políticas que o antecederam. No entanto, as condicionalidades impostas às famílias subsidiadas transformam-se em um tipo de “aprisionamento” dada a exigência de fixação dessas famílias no imóvel por no mínimo 10 anos, atrelada à dívida com relação ao imóvel. Essa condicionalidade desconsidera as fragilidades econômicas e sociais em que as

1. Ainda no ano de 2016, o Programa teve sua terceira fase de atuação aprovada. Foram, então, desvinculadas as faixas de renda ao salário-mínimo e a elas foi adicionada uma nova faixa (a faixa 1,5), destinada a famílias com rendimentos entre R\$ 1.800,01 e 2.600,00.

famílias estão envolvidas. O financiamento se alicerça, ainda, no regime da alienação fiduciária; nele, ‘transfere-se’ “para o usuário apenas a posse, e não o domínio do bem” (NASCIMENTO; COSTA; MENDONÇA et al, 2017, p. 70), no momento em que ocorre a aquisição do bem por meio do contrato denominado Instrumento Particular de Venda e Compra Direta de Imóvel Residencial com Parcelamento e Alienação Fiduciária. O contrato é regulamentado pela Lei n. 11.977/2009, que assegura ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) a propriedade indireta do bem, enquanto o beneficiário, chamado, mediante o contrato, de fiduciante, é o possuidor direto do imóvel. Essa lei proíbe a transmissão inter vivos das habitações no Faixa 1 sem que ocorra a quitação do imóvel – repercutindo na subvenção concedida, conforme seu parágrafo quinto:

I – a subvenção econômica será concedida nas prestações do financiamento, ao longo de 120 (cento e vinte) meses;

II – a quitação antecipada do financiamento implicará o pagamento do valor da dívida contratual do imóvel, sem a subvenção econômica conferida na forma deste artigo;

III – não se admite transferência inter vivos de imóveis sem a respectiva quitação. (BRASIL, 2009)

Outra condicionalidade referente ao uso do imóvel é que seu uso seja exclusivamente residencial pela família beneficiada. Os moradores não podem aferir renda através do imóvel subvencionado pelo PMCMV; assim, a venda, o aluguel e a mudança de uso de imóveis ainda não quitados podem ser denunciados e reconhecidos como quebra do contrato. Entretanto, nos condomínios multifuncionais, poderá haver a construção de locais destinados para usos além do residencial, desde que o valor do aluguel seja convertido para contribuir com as despesas do condomínio, respeitando a premissa da não capitalização do bem adquirido por meio do subsídio público (FONTENELE, 2018).

O domínio do imóvel financiado pela CAIXA só fica sob a total responsabilidade do comprador no momento em que a dívida do financiamento for quitada. Durante esse período, o beneficiário necessita cumprir as regras básicas do Programa, estando sujeito à punição da CAIXA – devolução do imóvel – caso não as cumpra. Todavia, mesmo com os riscos de perda do imóvel, as práticas mencionadas se tornam cada vez mais comuns nos empreendimentos do PMCMV – Faixa 1. Dados cedidos pela CAIXA, com relação aos municípios da RMNatal, demonstram uma alta quantidade de denúncias de irregularidades cometidas pelos subsidiários: são 1.081 denúncias de venda, abandono, ocupação irregular e transformação dos imóveis dentro de um universo de 11.276 unidades entregues.

Uma casualidade advinda da operacionalização do PMCMV é o endividamento das famílias – principalmente daquelas com rendimento zero –, o qual se dá pelo acúmulo das parcelas mensais, taxas condominiais e da regularização fundiária, com destaque para a necessidade dos pagamentos de contas básicas como água e eletricidade (FERNANDES, 2019). Ademais, somam-se a isso outras situações, como a insatisfação com a tipologia, localização (precária ou não), demanda por serviços e entre outras. Esse cenário também gera as necessidades de repasse ou a transformação habitacional em comércios e serviços, que são formas das populações de baixos rendimentos se manterem.

O PMCMV acaba por criar um contexto de ilegalidade devido ao seu desenho institucional rígido, que pouco considera as características econômicas e sociais da população de baixos rendimentos. Assim, ao mesmo tempo em que o Programa regulariza a habitação, promove outros tipos de irregularidades (RUFINO, 2015). A pesquisa de Couto (2019) demonstra que a Caixa Econômica não se faz realmente presente na fiscalização das habitações, tampouco nas orientações a essas famílias. Ocorre, assim, a normalização da presença da irregularidade na vida das populações do Faixa 1.

O CENÁRIO DAS IRREGULARIDADES/ILEGALIDADES EM RELAÇÃO À MORADA

Na vivência de cada indivíduo na sociedade, alguns itens básicos de sobrevivência, como alimentação, vestimentas e o abrigo, ocupam uma dimensão importante. Todos esses itens indispensáveis à vida se enquadram nos direitos sociais dos cidadãos. No entanto, em muitas ocasiões, são obtidos por meio de formas irregulares. Telles (2010) expõe que os meios irregulares estão presentes nas formas de vida da população, sendo em diversas vezes imperceptíveis e englobando uma gama abrangente de atores. Embora a “cidade ilegal” não seja nenhuma novidade, segundo a autora, o mundo globalizado deixou “os fluxos das chamadas economias subterrâneas nas fronteiras cada vez mais indefinidas entre o legal e o ilegal, o formal e o informal” (TELLES, 2010 p. 157). Com isso, explica Telles (2010), mesmo nos meios regulares e legais de comércios e negociações, as práticas irregulares estão presentes tanto de forma explícita como, também, por meios ocultos. A autora defende que as legalidades, ou o próprio caminho de permissividade para que práticas irregulares, informais e ilegais ocorram, são ferramentas que o Estado e outras instituições podem usar para a coerção da população.

A moradia irregular e/ou ilegal no Brasil é uma característica marcante das cidades. Ao discorrer como as formas irregulares e ilegais de habitação são explicitadas nesse contexto, Carvalho (2007, p. 13) argumenta que “a irregularidade no país passou a ser regra e não exceção”, destacando que isso atinge em grande medida a população de renda mais baixa.

As irregularidades e ilegalidades nas formas de moradia são, para Fernandes (2007, p. 20), consequência de fatores como leis voltadas às elites, clientelismo político e um mercado de terras voltado à especulação, o que exclui a população mais pobre do acesso à moradia. No mesmo sentido, Maricato (2003) defende que as formas de moradia irregulares são o reflexo da exclusão dos mais pobres do mercado habitacional privado no Brasil.

Assim, o lugar onde os mais pobres têm estabelecido moradia é em áreas carentes de infraestrutura urbana e de serviços públicos (ROLNIK, 1999; MARICATO, 2003; FERNANDES, 2007). Muito diferente do que se pressupõe, as alternativas informais ou irregulares de moradia têm custos altos para as famílias pobres, além de acarretarem prejuízos ambientais e urbanísticos. Para Fernandes (2007, p. 21), “os pobres no Brasil pagam um preço cada vez mais alto – em muitos sentidos – para viverem em condições precárias, indignas e inaceitáveis”.

A maneira como as instituições e o próprio Estado tratam as áreas de habitações irregulares apresenta contradições que impactam mais ainda a vida de seus moradores. De um lado, há uma “permissividade” – áreas ocupadas de forma irregular/ilegal por muitos e muitos anos – e, de outro, uma penalidade, como, por exemplo, quando são reivindicados serviços públicos urbanos, cujos quais muitos deles são negados pelas condições de moradia, isto é, por não estarem dentro das normas legais. A inaplicabilidade da lei em determinadas localidades e tempo reforça a exclusão social refletida por meio das condições de moradia aos mais pobres (MARICATO, 2003).

O PMCMV fornece habitação pelas formas legais e regulares do mercado imobiliário. A Faixa 1 do Programa contempla famílias que, pelas formas convencionais do mercado, dificilmente poderiam adquirir uma casa própria. No entanto, o título de propriedade como solução para a problemática habitacional é passível de alguns questionamentos. Ao tratar da regularização de áreas ilegais no Brasil, Fernandes (2007; 2008) argumenta que o título de propriedade não garante o direito à moradia. Ao contrário, a legalização dessas moradias pode resultar em efeitos que beneficiam outros estratos de renda, e não as famílias que necessitam de habitação, pois, uma vez que as áreas legalizadas são valorizadas, são apropriadas por aqueles. Ainda segundo o autor, “em muitos casos as pessoas acabam vendendo as propriedades legalizadas e invadindo outras áreas, em outro lugar” (FERNANDES, 2008, p.27).

Os beneficiários do Faixa 1 do PMCMV, ao assinarem o contrato com a Caixa Econômica Federal, permanecem como fiduciários pelo período de 120 meses. Isto é, são proprietários dos imóveis, mas com restrições pelo período em que estes permanecerem financiados, não podendo fazer qualquer negociação de venda ou aluguel.

Na RMNatal, os primeiros empreendimentos foram entregues no ano de 2011, indicando ainda não ser possível comercializar os imóveis por meios regulares e legais. No entanto, evidenciou-se, por meio de pesquisa em classificados online e visitas de campo, a ocorrência dessas práticas em vários empreendimentos da região. Os fatores que incitam tais atos estão além das finalidades de habitar das famílias e correspondem às outras necessidades do cotidiano da população.

AS NECESSIDADES PARA ALÉM DA MORADIA

A reflexão sobre moradia adequada para os mais pobres é imprescindível. Porém, deve-se ter em mente que as necessidades do cotidiano da população vão além das questões de habitação. Os dados mensais da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2008 revelam que a habitação², a alimentação e o transporte são responsáveis por 54,2% das despesas de consumo mensais das famílias brasileiras. Quando analisados, esses dados também revelam que nas famílias cujo rendimento mensal é de até dois salários-mínimos, e entre dois e três salários-mínimos, esse percentual aumenta para 71,6% e 68,0%, respectivamente (Quadro 1)³.

2. Os gastos relacionados à habitação incluem: aluguel, condomínio, tarifas de energia elétrica, água e esgoto, gás doméstico e serviços de telefonia.
3. Valores da POF calculados segundo o salário-mínimo no ano de 2008, que correspondia a R\$ 415,00.

Tipos de Despesas	Renda Familiar (Salários-mínimos)	
	Até 2 SM	De 2 a 3 SM
Habitação	29,8	27,5
Alimentação	27,4	25,3
Transporte	14,4	15,2
Assistência à saúde	5,2	5,7
Vestuário	4,9	5,4
Higiene e cuidados pessoais	3	2,9
Despesas diversas	2,1	2
Educação	1,8	1,8
Recreação e cultura	1,5	1,9
Fumo	1,2	0,9
Serviços pessoais	1,1	1,2

Quadro 1.

Despesas Mensais das Famílias x Renda Familiar

Fonte: Chaves (2019) com dados do IBGE (2008).

Os beneficiários do PMCMV Faixa 1, que inicialmente tinham o nível de renda fixado até três salários-mínimos (em valores monetários, atualmente em até R\$ 1.800,00), estão compreendidos nessas faixas salariais cujos gastos de sobrevivência diária consomem grande parte da renda familiar. Assim, mesmo vivendo em uma moradia regularizada, legalizada e subsidiada em 95,0% pelo Estado, os gastos do cotidiano familiar excedem os limites de renda da população mais pobre.

Evidencia-se, assim, que o PMCMV, em muitos casos, pode gerar novos compromissos financeiros que não faziam parte do orçamento familiar, assim como não exclui a pobreza e a necessidade de outros itens essenciais do cotidiano. Nas avaliações do PMCMV realizadas por Andrade (2015), Amore, Shimbo e Rufino (2015), Rolnik, Pereira, Lopes et al (2015), e outros, confirmam-se problemas decorrentes do título de propriedade e dos custos de uma casa própria na vida de uma população que não possuía essas despesas anteriormente.

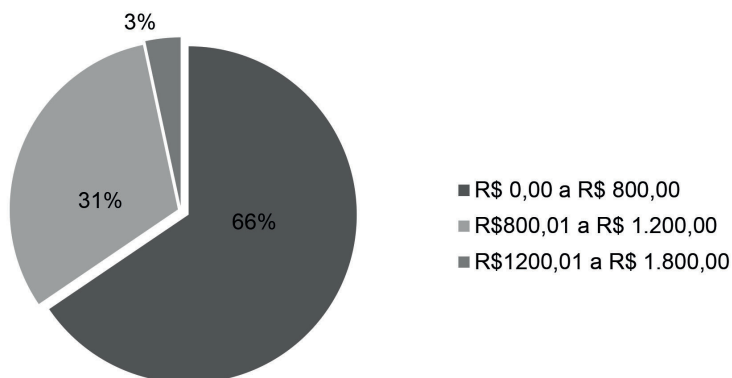
Fernandes (2019), ao analisar o Residencial Village de Prata, entregue em 2018 em Natal, contrapõe os custos de moradia das famílias beneficiadas à faixa de rendimento dessa população e comprova que, juntamente com a casa própria, as famílias beneficiadas herdaram novos custos que não faziam parte de seus orçamentos anteriores. Os dados apontam contrassensos entre as faixas de rendimento familiar da maioria da população e os custos impostos no novo formato de moradia. A autora destaca que, nos procedimentos iniciais para o cadastramento no Programa, as documentações necessárias, de que muitas das vezes a população não dispõe, possuem custos que variam entre R\$ 77,67 e R\$ 144,74, preços esses considerados elevados para uma população cuja renda mínima é de até R\$ 1.800,00. A pesquisa apontou, ainda, que a maioria da população que habita naqueles empreendimentos são famílias que vivem com renda abaixo de um salário-mínimo, como pode ser visualizado no Gráfico 1.

Além das faixas de renda, os dados do Residencial Village de Prata revelam a vulnerabilidade dessas famílias em relação ao mercado de trabalho. Dentre os chefes de família, somente 15,34% estão empregados com registro, enquanto 18,58% são desempregados e

Gráfico 1.

Rendimentos das famílias residentes no Residencial Village de Prata em Natal

Fonte: Elaboração das autoras, com dados de Fernandes (2019).
Elaboração das autoras, com dados de Fernandes (2019).



mais de 30,0% inseridos em trabalhos informais e sem registro, como pode ser observado no Quadro 2. É possível perceber, ainda, que, para a maioria da população que habita nesses residenciais, os custos de moradia agregados às despesas diárias ultrapassam os rendimentos familiares, pois a média de custos de sobrevivência, considerando o mínimo necessário, é de R\$ 974,64, devendo ser acrescida a parcela de R\$ 80,00 a R\$ 270,00 do financiamento (ver Quadro 3).

Ocupações	%
Do lar	27,72%
Aposentado/pensionista	7,34%
Empregado ou autônomo com registro	15,62%
Autônomo e trabalhos informais sem registro	35,74%
Desempregados	18,58%

Quadro 2.

Ocupação dos chefes de família residentes nos Residenciais Village de Prata em Natal
 Fonte: Elaboração das autoras, com dados de Fernandes (2019).

Despesa	Valor
Taxa de Condomínio	R\$ 20,00
Cesta Básica	R\$ 351,58
Botijão de Gás	R\$ 67,00
Taxa de Água	R\$ 48,00
Taxa de Energia	R\$ 58,00
Tranporte (Mensal)	R\$ 374,40
IPTU (dividido em 10 meses) - valor da mensalidade	R\$ 55,66
Subtotal	R\$ 974,64
Prestação do Apartamento	R\$ 80,00 a R\$ 270,00
Total	R\$ 1.054,64 a R\$ 1.244,64

Quadro 3.

Despesas dos moradores dos Residenciais Village de Prata em Natal
 Fonte: Elaboração das autoras, com dados de Fernandes (2019)

No entanto, ao mesmo tempo que as moradias da Faixa 1 representam custos extras para muitas famílias, a nova residência (tanto na tipologia “casa” quanto na tipologia “apartamento”) pode configurar novas oportunidades para seus habitantes. Para diversos moradores da RMNatal, a casa/apartamento se tornou um ativo que gera novas fontes de renda para as famílias beneficiárias. A unidade habitacional como ativo financeiro se caracteriza por sua utilização para outros fins além da própria moradia. O debate teórico sobre o uso da unidade habitacional como instrumento de geração de renda se baseia nas pesquisas desenvolvidas por Moser (1998), que utiliza a expressão “casa como ativo”, destacando a utilização da residência para um negócio familiar, para aluguel, ou, ainda, para a utilização dessa casa ou lote para abrigar outros familiares (FONTENELE, 2019). A unidade habitacional pode servir para diminuir a situação de vulnerabilidade das famílias mais pobres na medida em que é utilizada na geração de renda “por ser um bem que dá suporte a atividades econômicas e sociais as quais podem aumentar o bem-estar dos seus moradores e promover sua inserção e reprodução na sociedade” (FONTENELE, 2019, p. 41).

Na RMNatal, a pesquisa realizada identificou que existem unidades com mudanças de uso em todos os empreendimentos da Faixa 1 do PMCMV. Nos empreendimentos com a tipologia “casa”, puderam ser observadas, por exemplo, reformas e ampliações para dar suporte a um estabelecimento comercial ou de prestação de serviços. Nos conjuntos verticais, dada as limitações impostas a essas reformas, são utilizados os cômodos e os espaços comunitários dos residenciais tanto para a venda de mercadorias, como para realização de serviços. Os diferentes usos e ocupações em diversos residenciais demonstram a existência da utilização da casa enquanto ativo para superação de fragilidades muitas vezes criadas pelo próprio desenho institucional do Programa (FONTENELE, 2019, p. 99), traduzindo-se na eclosão de um mercado informal, nos conjuntos e seus arredores. Mercado este que é alimentado pela demanda de uma população que reside em empreendimentos afastados da malha urbana e que necessitam ter próximos estabelecimentos que comercializem produtos de necessidades diárias.

Outra prática verificada nos empreendimentos do Faixa 1 do Programa na RMNatal é o aluguel e vendas dos imóveis. Nas entrevistas por questionários, 9,0% da população entrevistada declarou residir nesses imóveis na condição de aluguel, 82,0% afirmou ser os proprietária, e os demais estão na condição de cedidos ou não responderam. No entanto, nem todos os que se declararam proprietários dos imóveis são os beneficiários sorteados pelas prefeituras, pois, dentre os proprietários, 90,0% declararam ter assinado contrato com a CAIXA, enquanto 5,0% deles afirmaram ter assinado o contrato de compra do imóvel com terceiros; os outros 5,0% não responderam a esse questionamento.

As práticas de aluguel e vendas também são anunciadas em classificados online. Durante 24 meses, foram coletados 170 anúncios referentes majoritariamente à venda dos imóveis (81,75%). A tipologia “apartamento” é a mais recorrente, com 98,23% das ocorrências (a participação da tipologia “casa” é de apenas 1,77%). As cidades de Parnamirim e Natal contêm a maioria dos anúncios registrados – 72,35% e 21,76%, respectivamente. Os anúncios em classificados online são capazes de revelar peculiaridades das práticas comerciais desses imóveis nas operações de venda e/ou aluguel. Em Natal, 46,87% dos anunciantes aceitam trocas como meio de pagamento do imóvel; destes, 34,37% trocam o imóvel por carro e 6,25% por motocicleta. Em Parnamirim, esses valores são de 20,32% e 5,70%, respectivamente. Portanto, além da moradia, a população possui outras necessidades que, nesse caso, indica ser a necessidade de locomoção, sendo em alguns anúncios relatado que o veículo será utilizado como instrumento de trabalho (CHAVES, 2019).

As localizações precárias também são motivações para a venda e aluguel de imóveis. No entanto, na mesma medida, empreendimentos localizados em áreas privilegiadas dos municípios detêm grande parcela de imóveis disponíveis para aluguel e venda, sendo essa localização privilegiada um atrativo para a comercialização, assim como a expectativa por maiores rendimentos/ganhos por meio da especulação imobiliária.

Com as pesquisas realizadas, evidencia-se que a unidade habitacional passa a ser suporte para que as famílias possam sobreviver diante das adversidades – com adaptações para a oferta de bens e serviços, ou com a troca ou venda do imóvel. A localização desses imóveis, em sua maioria periférica, pesa nas tomadas de decisões das famílias.

DIFICULDADES E OPORTUNIDADES NA PERIFERIA

Observando os empreendimentos construídos pelo PMCMV – Faixa 1 na RMNatal, percebe-se que essa região possui conjuntos construídos em diversas localizações, tanto em áreas periféricas como em áreas mais próximas ao centro. Cabe ressaltar que na RMNatal existem 21 localizações onde se situam os empreendimentos do PMCMV-Faixa 1. Dessas, sete estão mal localizadas, isto é, em áreas desconectadas e mal abastecidas de serviços públicos e urbanos. No entanto, a maioria (14 localidades) está em área conectada com a cidade, com a presença de empreendimentos que estão “intensamente adensados com grandes diversidades de uso” (RODRIGUES, 2018, p. 91). Na Figura 1, pode-se visualizar a localização dos conjuntos Faixa 1 da referida região e sua relação com a malha urbana das cidades.

Observa-se que parte dos conjuntos do PMCMV – Faixa 1 na RMNatal não está necessariamente longe dos centros urbanos de seus respectivos municípios, mas encontra-se em locais pouco integrados à cidade, dotados de um entorno precário no que tange às infraestruturas urbanas. Portanto, a distância não é um fator diretamente (ou necessariamente) responsável pela existência ou ausência de acessibilidade e infraestruturas. Nesse sentido, deve-se destacar a existência de empreendimentos que se encontram na periferia social, ou seja, em áreas relativamente próximas dos centros, mas com um alto nível de precariedade no tocante ao oferecimento de infraestruturas urbanas (MEDEIROS, 2017).

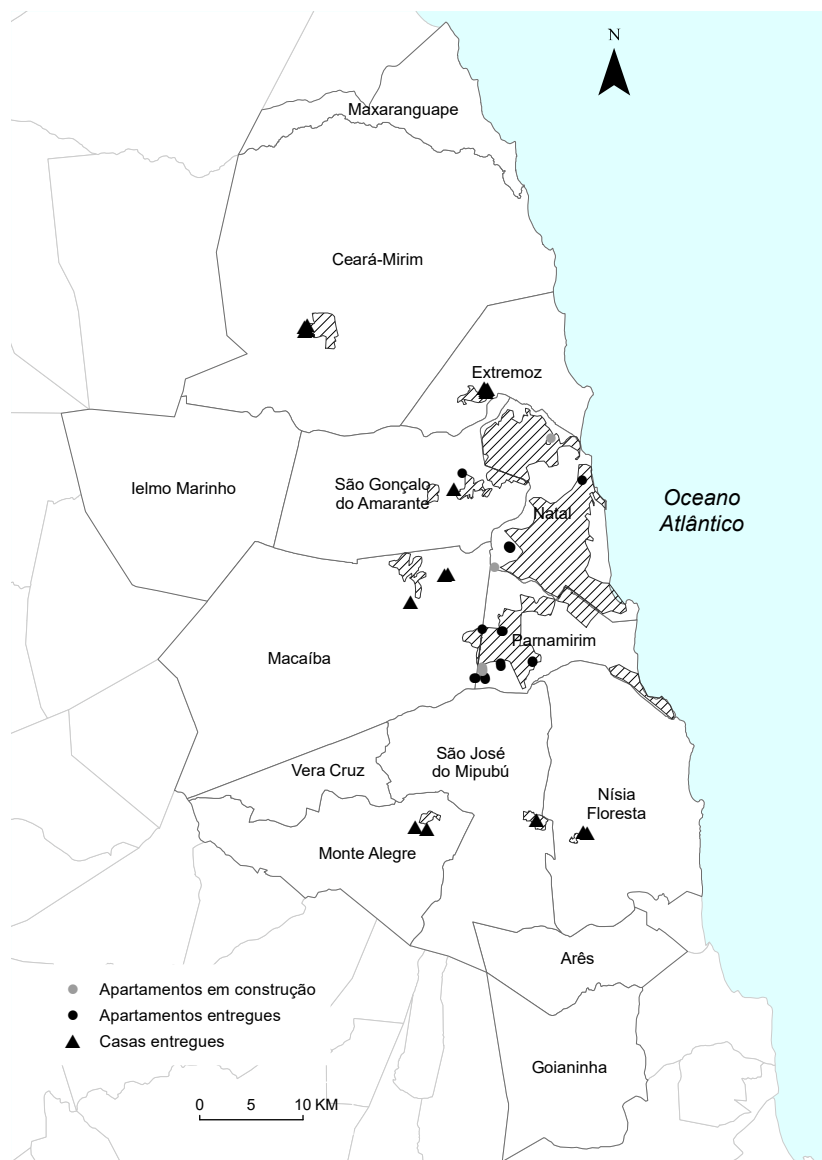


Figura 1.
Localização dos empreendimentos Faixa 1 na RMNatal
Fonte: Medeiros (2019).

É interessante realçar que um entorno sem comércios e serviços, além de gerar uma carência no suprimento das necessidades básicas cotidianas para as populações, é também impedimento para acesso a postos de trabalho nas proximidades das residências. Sobre esse contexto de inacessibilidade e necessidade de renda dos moradores – como demonstrado na sessão anterior – é que outro fenômeno acontece nos

empreendimentos da RMNatal: a mudança de uso das residências, que ocorre pela necessidade de suprir as demandas dos moradores. O entorno desprovido de infraestrutura urbana e equipamentos públicos e privados de alguns dos empreendimentos da RMNatal, juntamente com a nova demanda e a monofuncionalidade dos conjuntos produzidos, obriga os moradores a se utilizarem de suas habitações para a venda de mercadorias e prestação dos serviços necessários à sua sobrevivência cotidiana.

Constata-se a transformação habitacional em todos os conjuntos da RMNatal, e que a mudança de uso se faz presente tanto em empreendimentos tipo “casa” como nos empreendimentos tipo “apartamento”. Com relação a este último, os moradores tendem a superar a rigidez tipológica utilizando a mudança da função de cômodos como uma saída para a implementação de comércios e serviços. As transformações habitacionais nos conjuntos de tipo “casa” são mais presentes do que as em condomínios verticais dada a facilidade de construção atrelada ao espaço do lote. Nos empreendimentos horizontais, há uma alta presença de transformações físicas, sendo recorrente a instalação de comércios ou serviços em recuos frontais, nas laterais ou dentro do espaço da unidade. Contudo, independentemente da forma de transformação, a substituição do uso habitacional indica a superação e criatividade para atender às necessidades da população do PMCMV – Faixa 1, como bem diz Santos (2008, p. 132-133): “os pobres não se entregam. Eles descobrem cada dia formas inéditas de trabalho e de luta. Assim eles enfrentam e buscam remédio para suas dificuldades”. As figuras a seguir expõem as mudanças de uso e ocupação em alguns dos empreendimentos citados.

Ao observar os comércios e serviços oferecidos pelos moradores dos conjuntos, identificam-se características de comércio familiar que tende a atender às necessidades locais, compreendendo as atividades do circuito inferior da economia urbana (SANTOS, 2008 [1979]). Esse circuito é marcado por um mercado de trabalho com atividades pouco capitalizadas, de baixa qualificação, normalmente informais e pela realização de serviços corriqueiros ligados aos consumos populares. A arquitetura e os produtos oferecidos pelos moradores

refletem tanto a presença desse circuito econômico como a dimensão da capacidade de investimento dos proprietários para a formação dos comércios e serviços e as mercadorias que podem ser consumidas pelas populações do conjunto e do entorno. Como afirma Santos ([1979] 2008, p. 168): “quanto mais pobre é a população, menor é a dimensão dos comércios”. Assim, nos conjuntos, há presença de mercadinhos, salões de beleza, mercearias, serviços de costura, venda de *dindins*, marmitas, trufas etc., sendo eles, em sua maioria, comércios improvisados, com indicação dos usos mistos ou comerciais através dos muros ou de placas feitas pelos próprios moradores.



Figura 2.

Comércio de uso misto no Conjunto Jardins de Extremoz

Figura 3.

Comércio de uso misto no Conjunto Natureza



Figura 4. Serviço no Conjunto Manoel Dias

Figura 5. Uso misto em um dos apartamentos do Terras do Engenho I

Figura 6a/6b

Comércio de uso misto em um dos apartamentos do Terras do Engenho II
Fonte: Acervo do Grupo de Pesquisa Estúdio Conceito (2018).



6a

6b

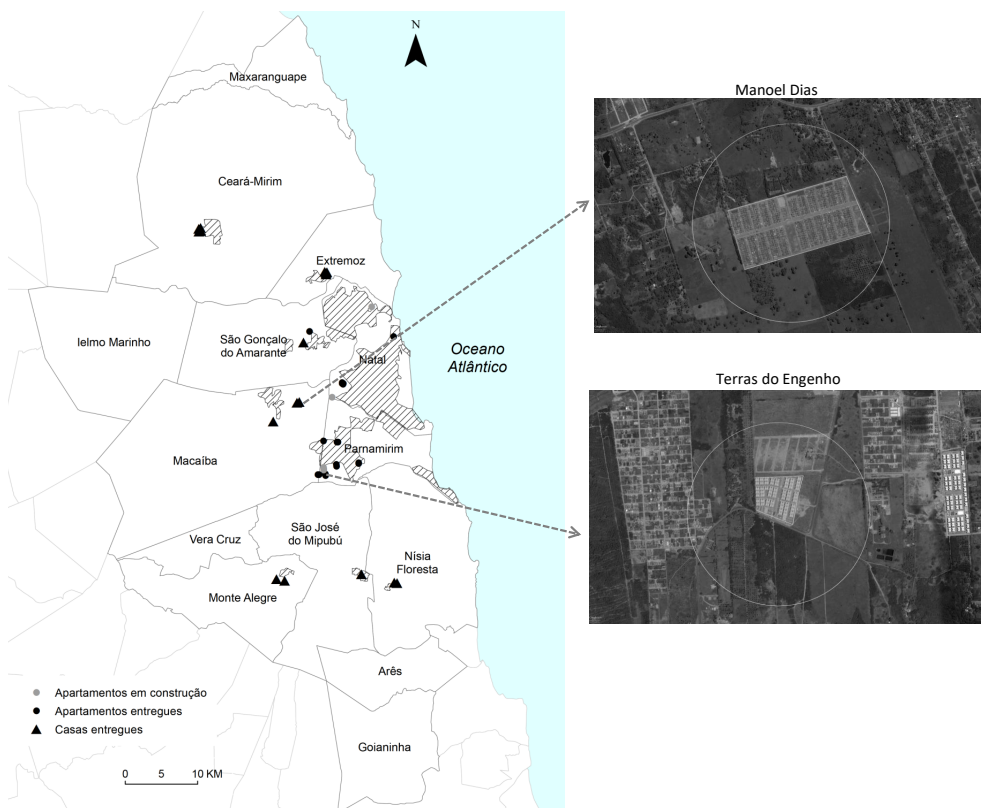
A localização é um fator motivador das mudanças: nos conjuntos mais afastados e menos dotados de infraestrutura urbana identificou-se um maior número de transformação de uso das moradias. Nos 23 empreendimentos entregues na RMNatal, até o ano de 2016, dois conjuntos se destacam no quesito “localização precária”; são eles: o Conjunto Manoel Dias – com a tipologia “casa” – e o Condomínio Residencial Terras do Engenho – com a tipologia “apartamento”. Ambos os empreendimentos foram construídos em áreas cercadas por vazios urbanos e com nenhum equipamento urbano instalado no seu entorno imediato, aqui considerado o entorno de 500 metros (Figura 7).

Figura 7.

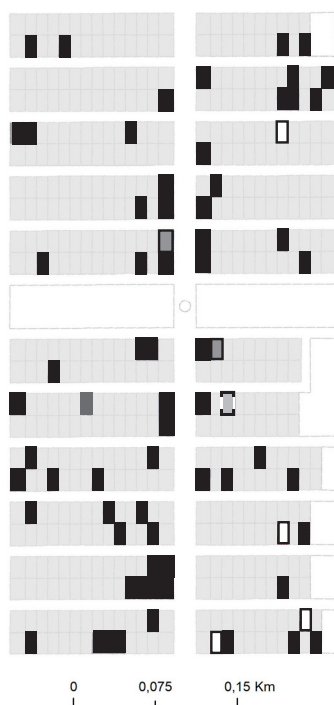
Localização e entorno dos empreendimentos Manoel Dias e Terras do Engenho

Fonte: Cruz e Fontenele (2019).

Na tentativa de driblar a fragilidade locacional desses empreendimentos, os moradores começaram a transformar suas moradias em local de produção e



venda de mercadorias. É interessante observar que, nesses conjuntos, é a falta de urbanidade que atrai novos usos e utilizações das moradias subsidiadas pelo Estado, fazendo com que os usos residenciais sejam pouco a pouco substituídos por usos mistos, comerciais, de serviços ou até mesmo institucionais – com destaque para a presença das igrejas, principal atividade realizada nos horários livres conforme relato das famílias entrevistadas. Os mapas de uso e ocupação do solo expostos abaixo representam as transformações ocorridas ao longo dos anos nos conjuntos Manoel Dias e Terras do Engenho. Deve-se levar em consideração as diferenças da tipologia: sendo a tipologia do empreendimento Manoel Dias “casa”, tem-se mais possibilidades de usos, enquanto o Terras do Engenho apresenta as limitações da tipologia “apartamento”.



- residencial simples
- misto simples
- misto duplex
- serviço privado
- institucional
- sem uso

Figura 8.

Mapa de uso e ocupação do solo no Conjunto Manoel Dias
 Fonte: Cruz e Fontenele (2019).

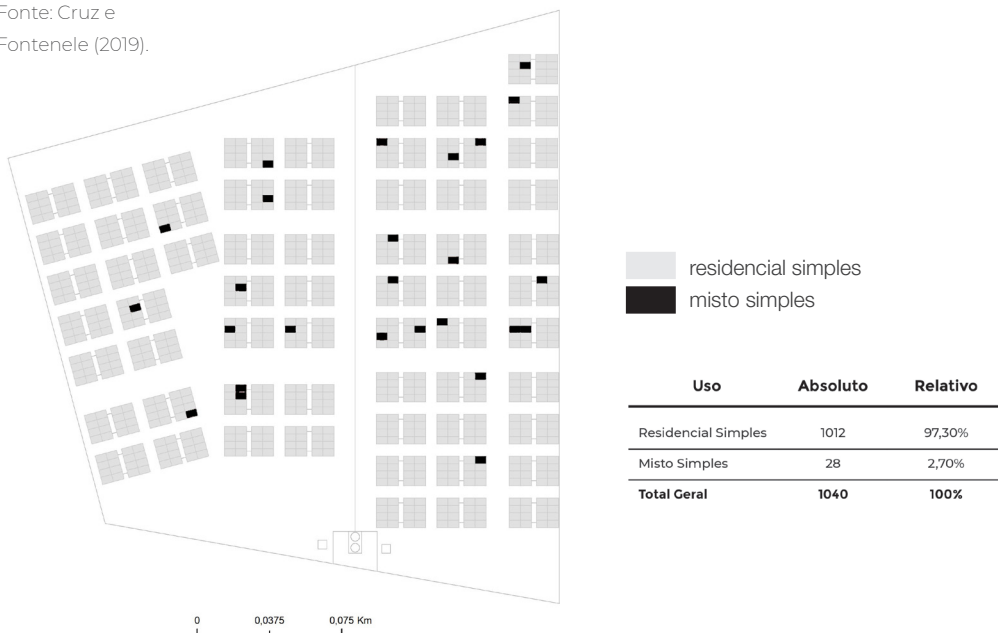
Uso	Absoluto	Relativo
Residencial Simples	471	86,58%
Misto Simples	65	11,95%
Misto Duplex	1	0,18%
Serviço Privado	1	0,18%
Institucional	2	0,37%
Sem Uso	4	0,74%
Total Geral	544	100%

Em conjuntos tais como o Residencial Jardins de Extremoz e o Residencial Natureza (também construídos em locais que inicialmente não possuíam em suas áreas lindeiras quase nenhuma infraestrutura urbana), a falta de infraestrutura, além de promover a substituição de usos, criou uma frente de urbanização (AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015) aproximando a “cidade” dos empreendimentos Faixa 1 nos municípios de Extremoz e Ceará-Mirim.

É necessário ressaltar que os empreendimentos mais bem localizados também sofreram transformações impulsionadas pela demanda interna, evidenciadas, sobretudo, nos empreendimentos com maior número de unidades e com a presença de muros. A implementação de empresas residenciais é justificada pela menor distância a ser percorrida pelos moradores para usufruir dos produtos oferecidos, dando-se, inclusive, a criação de um vínculo de confiança com os vizinhos mediante novas relações de pagamento e crédito (SANTOS, 2008).

Figura 9.

Mapa de uso e ocupação do solo nos condomínios Terras do Engenho I e II
Fonte: Cruz e Fontenele (2019).



A política habitacional do PMCMV, em seu desenho institucional e executório, termina por ignorar as necessidades humanas para além do morar. Sem rendimentos suficientes para suprir suas necessidades básicas (inclusive, dos encargos da moradia própria), a população de menor poder aquisitivo utiliza o imóvel como suporte para geração de renda, adentrando no circuito inferior da economia através dos serviços e da venda de mercadorias dentro dos residenciais. Transforma-se a arquitetura das habitações e gera-se uma nova dinâmica social e econômica nos empreendimentos pautada pelos novos usos e mercados que rompem com a monotonia dos imóveis. No entanto, essas ações inserem-se nos usos não regulamentados, e criam uma situação de insegurança para as famílias.

NOTAS CONCLUSIVAS

O PMCMV acumula críticas e elogios. Neste texto, foram contempladas críticas e elogios: críticas, quando destacado o fato de que houve uma priorização do viés econômico em detrimento do social (que engloba diversas variáveis, como localização, padronização e alienação fiduciária); e elogios, quando destacada a amplitude do Programa na construção de um número expressivo de unidades e, sobretudo, o oferecimento de subsídios para viabilizar a aquisição delas. Os subsídios de até 95,0% do valor do imóvel possibilitaram que famílias com rendas mensais inferiores a R\$ 1.800,00 conseguissem obter os seus imóveis. Mas, juntamente a esses benefícios, um conjunto de restrições se aplica a esses moradores, transformando-se em adversidades, muitas das vezes. Como demonstrado, as despesas mensais das famílias, considerando o mínimo necessário à sobrevivência, ultrapassam o valor do salário-mínimo, que atualmente é de R\$ 998,00. O contexto é ainda mais frágil quando se verifica que 66,0% das famílias sobrevivem com rendimentos de até R\$ 800,00, e que apenas 3,0% das famílias possuem rendimentos que superam as despesas mínimas necessárias para residir nos imóveis. Na RMNatal, 62,0% das unidades entregues são de apartamentos. Dos

apartamentos entregues, 77,0% estão inseridos em condomínios-fechados, que impõem novas taxas e regras de convivência. Esses dados explicam os altos índices de inadimplência dos moradores dos condomínios Faixa 1.

De acordo com a lei que regulamenta o Programa, os imóveis obtidos por meio do Faixa 1 devem atender apenas à necessidade de moradia das famílias beneficiadas. Contudo, as pesquisas realizadas mostraram que muitos imóveis deixam de ser apenas a habitação de algumas famílias, e passaram a ser fonte ou incremento da renda familiar. Casas que possuem espaços para ampliação receberam reformas e modificações para atender a um comércio ou prestação de serviços, e, progressivamente, a paisagem desses conjuntos foi sendo modificada. Assim, empreendimentos entregues somente com a tipologia “casa” aos poucos foram dispendo de mercadinhos, lanchonetes, cabelereiros, escolas, igrejas e demais estabelecimentos e instituições que fazem parte da rotina diária da população residente.

Os conjuntos de apartamentos, diferentemente das casas, não possuem possibilidades de mudanças construtivas. Mas, isso não impede que os seus moradores se utilizem do espaço em que residem para realizar mudanças de uso. Nos empreendimentos com tipologia “apartamento” na RMNatal, pode-se observar variados serviços e comércios que dão suporte à população e que oferecem uma fonte de recursos para algumas famílias. Assim, alguns cômodos do apartamento se transformam em espaços para realização de venda de mercadorias ou prestação de serviços, ocorrendo, também, em muitos casos, a utilização dos espaços da área comum dos empreendimentos para esse mesmo fim. A necessidade, que vai além da carência de habitação adequada, faz com que em todos os empreendimentos da região haja comércios e serviços disponíveis aos moradores, mostrando que a casa, para essas famílias, pode ser (e é) muito mais do que o local em que se habita: representa a oportunidade de se superar condições de pobreza – logo, trata-se de um ativo financeiro em que se busca auferir renda.

Nos empreendimentos instalados em localidades periféricas e desconectados da malha urbana, a utilização do imóvel para comércios e prestação de serviços está acompanhada da demanda da população local por esses estabelecimentos, já que ao seu redor inexistem serviços urbanos e comerciais.

A presença de anúncios de venda ou de aluguel dos imóveis da Faixa 1, mesmo que a regulamentação não permita a comercialização da unidade, revelam outras necessidades mais preponderantes na vida dessas famílias. Esse é o caso dos meios de transporte para a locomoção da família, pois grande parte dos proprietários que coloca suas residências à venda aceitam veículos motorizados, principalmente o carro, como forma de pagamento.

A regulamentação dos usos, por dispor de uma série de condições, termina por criar uma rede de irregularidades e informalidades que reflete as demandas da população residente nos empreendimentos da Faixa 1 do PMCMV. Revela-se uma política com desenho e contorno enviesados, que afasta a melhoria da qualidade de vida e moradia da população atendida pelo Programa. O imóvel, que deveria proporcionar maior conforto às famílias, acaba por colocar o seu uso em situação de disputa/concorrência com outras necessidades, e à disposição de um mercado informal. Isto faz com que as famílias envolvidas na comercialização passem a figurar em um cenário de insegurança jurídica em relação à propriedade do imóvel.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, L. S. (2015). É Possível Transformar em Cidade a Anticidade? Crítica ao urbanismo de empreendimentos do PMCMV. In C. SANTO AMORE; L. Z. SHIMBO; M. B. RUFINO. *Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 165-194.

BRASIL (2009). Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm. Acesso em set. 2018.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (2018). Fundo de Arrendamento Residencial-FAR. Brasília: Caixa. Disponível em: <http://fundosdegoverno.caixa.gov.br/sicfg/fundos/FAR/detalhe/sobre/>. Acesso em janeiro de 2019.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, F. de S. (2011). Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: Encontro Nacional da ANPUR. *Anais... XIV ENANPUR*, 23 a 27 de maio de 2011, Rio de Janeiro, v. 14.

CARVALHO, C. S. (2007). O programa papel passado. Regularização Fundiária plena: referências conceituais. Brasília: Ministério das Cidades, p. 12-17.

CHAVES, C. A. B. M. (2019). Quanto vale a minha casa? A comercialização dos imóveis faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Natal. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

COUTO, A. E. S. (2019). Um controle simulado: A fiscalização dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida faixa 1 em Natal e Parnamirim. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Gestão de Políticas Públicas) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

FERNANDES, A. Á. N. (2019). Como fecha essa conta? O caso do residencial Village de Prata, PMCMV Faixa 1. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Gestão de Políticas Públicas) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

FERNANDES, E. (2008). Cidade legal x ilegal. In: M. M. VALENÇA (Ed.). Cidade (i) legal. Rio de Janeiro: Mauad, p. 21-42.

FERNANDES, E. (2007). Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. Regularização Fundiária plena: referências conceituais. Brasília: Ministério das Cidades, 34-67.

FONTELE, B. M. (2018). A casa como ativo: O Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1 na RMNatal/Brasil. In: 8º Congresso Luso-Brasileiro para o planejamento urbano, regional, integrado e sustentável. *Anais...* Coimbra.

FONTELE, B. M. (2019). A Casa como Ativo: Os usos não regulamentados no PMCMV – Faixa 1 na RMNatal. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

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

KATZMAN, R. (1999). Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay. Santiago de Chile: OIT- Ford.

MARICATO, E. (2003). MetrÓpole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados*, v. 17, n. 48, p. 151-166.

MEDEIROS, S. R. F. Q.; VALENÇA, M. M. (Coord.) (2018). Que Periferia é esta? A localização e inserção urbana dos Conjuntos Minha Casa Minha Vida faixa 1, na Região Metropolitana de Natal/RN. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte [Base de dados de projeto de Pesquisa].

MEDEIROS, S. R. F. Q. (2017). É periferia? Reflexões sobre a localização dos empreendimentos do MCMV na Região Metropolitana de Natal/RN. In T.S. MARQUES; J.A.R. FERNANDES; J. TEIXEIRA; et al (Org.). *As Dimensões e a Responsabilidade Social da Geografia*. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Associação Portuguesa de Geógrafos, v. 1, p. 91-94.

MOSER, C. (1996). Confronting crisis: a summary of household responses to poverty and vulnerability in four poor urban communities. *Environmentally Sustainable Development and Monographs Series*, n. 7.

MOSER, C. (1998). The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies. *World development*, v. 26, n. 1, p. 1-19, 1998.

NASCIMENTO, D. M.; COSTA, H.; MENDONÇA, J. (2015). Programa Minha Casa Minha Vida: desafios e avanços na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: C. SANTO AMORE; L.Z. SHIMBO; M.B. RUFINO. Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 195-228.

RODRIGUES, D. A. (2018). Casa nova, vida nova? Mobilidade urbana nos empreendimentos Minha Casa Minha Vida (Faixa 1) na Região Metropolitana de Natal. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais). Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

ROLNIK, R. (1999). Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In M. A. SOUZA; S.C. LINS; M.P. SANTOS (Org.). *Metrópole e Globalização-Conhecendo a cidade de São Paulo*. São Paulo: Editora CEDESP.

ROLNIK, R; PEREIRA, A.; LOPES, A. (2015). Inserção urbana no PMCMV e a efetivação do direito à moradia adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo. In: C. SANTO AMORE; L.Z. SHIMBO; M.B. RUFINO. Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 391-416.

RUFINO, M. B. (2015). O imobiliário como frente de expansão da metrópole: contradições na produção do espaço do Porto das Dunas. *EURE* (Santiago), v. 41, n. 124, p. 69-90, 2015.

SANTO AMORE, C. (2015). Minha Casa Minha Vida para iniciantes. In C. SANTO AMORE; L.Z. SHIMBO; M.B. RUFINO. Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 11-28.

SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L.; RUFINO, M. B. (orgs) (2015). Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital.

SANTOS, M. ([2008] 1979). *O Espaço Dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países Subdesenvolvidos*. São Paulo: EDUSP, 2008.

TELLES, V. da S. (2010). A cidade nas fronteiras do legal e ilegal. Belo Horizonte: Argumentum.

VALENÇA, M. M. (2001). *Globabituação: sistemas habitacionais no Brasil, Grã-Bretanha e Portugal*. São Paulo: Terceira Margem.

VALENÇA, M. M. (2003). Habitação: notas sobre a natureza de uma mercadoria peculiar. *Cadernos MetrÓpole*, n. 09, p. 165-171.

TERRITÓRIOS HABITACIONAIS POPULARES EM CAMPINA GRANDE

desenvolvimento urbano para quem?

Lívia Izabel Bezerra de Miranda
Demóstenes Andrade de Moraes
Jobson Bruno da Silva Lima

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Na América Latina, a fragmentação é a principal característica da produção do espaço urbano. Nesse contexto, concentração e dispersão são dinâmicas concomitantes e associadas. Interesses predominantes na produção do espaço têm reivindicado frequentemente a concessão de índices urbanísticos permissivos. São expressos em padrões de ocupação especulativos e oportunistas, resultando em processos concomitantes de adensamentos e verticalizações concentrados e de espraiamento da mancha urbana, com pressão sobre os espaços rurais produtivos e os ativos ambientais. Tais características refletem as inserções da economia no espaço, que transformam os padrões de localização e da produção. Na conjuntura recente (de crises econômica e política e de predominância da perspectiva ultraliberal), o protagonismo do setor privado nas agendas urbanas tem se acentuado.

Alguns projetos são expressão de estratégias de acumulação urbana e do protagonismo de agentes privados nas agendas de desenvolvimento urbano ao promoverem programas de gestão público-privada e grandes vetores de urbanização em áreas de interesse imobiliário. Vainer, Oliveira e Lima Junior (2012, p. 15) observam que esse tipo de projeto instaura rupturas

institucionais, urbanísticas, legais, políticas, simbólicas, escalares e na dinâmica imobiliária, contribuindo para a consolidação de mudanças na dinâmica socioespacial. Tais projetos demandam novos arranjos institucionais e administrativos que articulam forças político-econômicas hegemônicas e vislumbram no Estado um papel muito mais facilitador do que regulador do projeto. Nos últimos anos, esses projetos têm se associado a Planos Estratégicos de Desenvolvimento que apresentam pouca relação com os planos diretores municipais e que também demonstram incompatibilidades com os avanços das políticas urbanas de elaboração e gestão participativa.

As articulações público-privadas têm se ampliado para a promoção de reestruturações urbanas, contando com a flexibilização e mudanças das normas de uso e ocupação do solo e investimentos públicos. Nessa perspectiva, entende-se que seja fundamental observar as re-configurações das articulações público-privadas e dos aparatos institucionais e normativos locais, tendo em vista seu impacto sobre o direito à cidade e o bem-estar urbano.

O presente artigo propõe analisar os processos recentes de produção de territórios habitacionais populares em Campina Grande, no Estado da Paraíba, a partir de 2003, visando a identificar seus impactos na reestruturação da aglomeração. Busca-se identificar as formas empresariais de associações com agentes governamentais, em que medida essas articulações configuram coalizões locais e influenciam a agenda urbana e os empreendimentos públicos ou público-privados.

O estudo se justifica pela significativa importância que os investimentos públicos, a partir de programas federais como o PMCMV, teve em Campina Grande, considerando não apenas as avaliações precedentes sobre a inserção urbana e a qualidade arquitetônica e urbanística dos empreendimentos (MIRANDA, 2018), mas sobretudo, os impactos quanto a processos de reestruturação e dispersão urbanas. No município de Campina Grande, entre 2013 e 2019, foram construídas 8.608 unidades

habitacionais na Faixa 1 e 12.788 nas Faixas 2 e 3¹ pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), totalizando 21.390 novas unidades habitacionais (BRASIL, 2016). Tal número representa um incremento de aproximadamente 18,0% no total de domicílios do município. É um número superior ao *deficit* de 16.593 novas unidades habitacionais² indicado nos estudos realizados para a elaboração do Plano Municipal de Habitação (PREFEITURA DE CAMPINA GRANDE, 2008, p. 12).

Buscou-se, ainda, identificar as formas de atuação de agentes privados locais nos campos habitacional e do imobiliário não residencial para a constituição de novas frentes de valorização imobiliária, com especial atenção às ações articuladas aos investimentos e intervenções do governo local. Cabe destacar, também, as mudanças no perímetro urbano ou na legislação de usos e ocupação do solo urbano decorrentes da pressão de interesses rentistas e a eventual reversão de direitos anteriormente assegurados no Plano Diretor municipal ou em outras legislações específicas.

O artigo está estruturado em três partes: na primeira, são apresentados brevemente alguns processos espaciais relativos à expansão recente das áreas periféricas de Campina Grande. Entre esses processos, destacam-se a produção de conjuntos habitacionais e a produção de loteamentos abertos e fechados; na segunda parte, são apresentadas as contradições na agenda e propostas para a regulação e planejamento urbano no

1. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) organizou a provisão de habitação de interesse social a partir de faixas de renda familiar bruta dos beneficiados. Em princípio, foram três faixas: 1, 2 e 3, que correspondiam a rendimentos de até R\$ 1600,00; R\$ 3.275,00; R\$ 5.000,00, respectivamente. Posteriormente, esses valores variaram e, em momento prévio à sua extinção, o programa previa quatro faixas de renda: Faixa 1 – R\$ 1.800,00; Faixa 1,5 – R\$ 2.600,00; Faixa 2 – R\$ 4.000,00; e, Faixa 3 R\$ 9.000,00 (CAIXA, 2020).
2. *Deficit* habitacional básico calculado a partir de levantamentos locais da Prefeitura Municipal de Campina Grande, em 2006. No cálculo da provisão direta e indireta de novas unidades habitacionais, foi incluída a produção de lotes urbanizados e embriões (PREFEITURA DE CAMPINA GRANDE, 2008, p. 12-13).

município, destacando o Plano Estratégico de Desenvolvimento Campina Grande 2035 (PEDCG-35) e o Complexo Aluízio Campos; e, na terceira, são tecidas considerações sobre as ações governamentais no campo habitacional que vêm fortalecendo dinâmicas de especulação e valorização de terras, além de forte pressão para expansão do perímetro urbano e a conversão de terras rurais em urbanas na periferia urbano-rural do município.

CAMPINA GRANDE E A EXPANSÃO RECENTE DE SUAS BORDAS URBANAS

A Capital Regional Campina Grande está localizada na Região Nordeste do Brasil e é o segundo maior município do Estado da Paraíba. Concentra uma população estimada de aproximadamente 410 mil habitantes (IBGE, 2019; IBGE, 2020a). O seu processo de urbanização é caracterizado por uma diversidade de dinâmicas socioespaciais em que se destacam: (i) um ciclo de industrialização, que perdurou durante 70 anos do século 20, capitaneado inicialmente pelo beneficiamento do algodão e, posteriormente, pelos incentivos fiscais concedidos pelo Estado para diversificar a produção. Hoje, a indústria representa cerca de 30,0% do Produto Interno Bruto (PIB) municipal (IBGE, 2019); (ii) a localização e distribuição de bens e oferta de serviços; (iii) a concentração de universidades. Atualmente, Campina Grande conta com 10 universidades, sendo três públicas e sete privadas, além de um Parque Tecnológico que configura um ambiente de inovação tecnológica no município; (iii) forte demanda por aluguéis e produção imobiliária permeada por práticas especulativas marcada pela força dos proprietários fundiários e produtos diversos (condomínios horizontais e verticais, loteamentos, conjuntos habitacionais etc.).

Como mostram os cartogramas esquemáticos elaborados por Albino (2016, p. 42), com base nos levantamentos realizados pela Secretaria de Planejamento da Prefeitura de Campina Grande (PREFEITURA DE CAMPINA GRANDE, 2003), a cidade cresceu de forma concentrada até os anos 1980. Nas últimas

Territórios habitacionais populares em Campina Grande desenvolvimento urbano para quem?

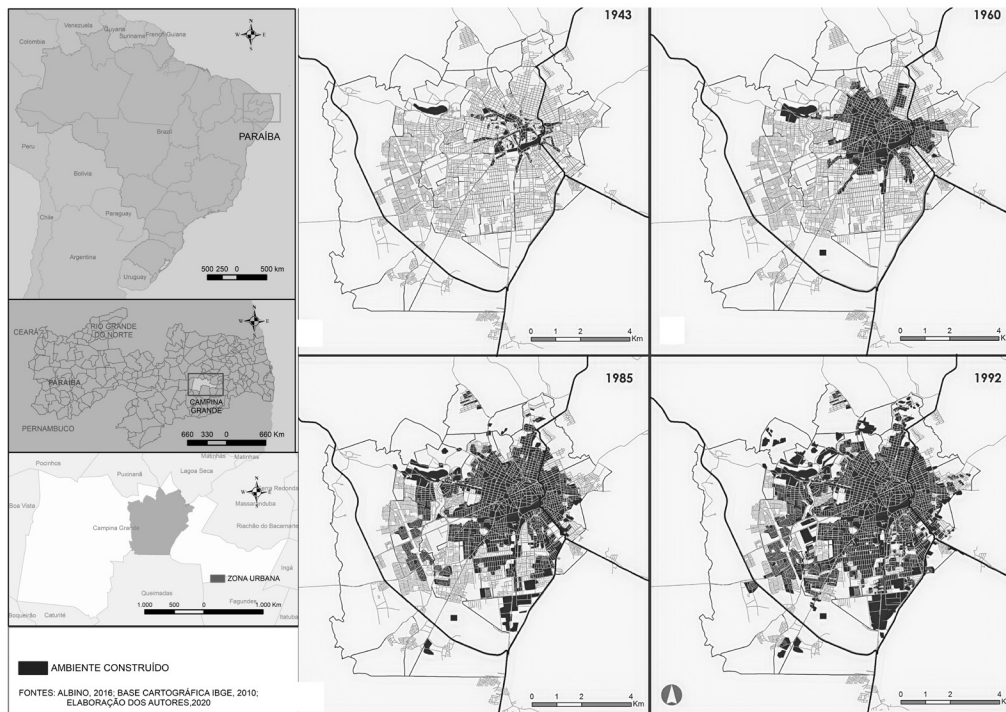
duas décadas, vem assumindo uma forma espraiada e fragmentada, gerando áreas de transição urbano-rurais, não homogêneas e com grandes contrastes socioespaciais (Figura 1).

As bordas urbano-rurais mesclam a pequena produção familiar, característica do semiárido nordestino, com uma produção imobiliária de diversificada tipologia, desde condomínios-fechados e conjuntos habitacionais para o mercado formal, até loteamentos irregulares e assentamentos precários para os que não têm acesso a esse mercado. Se por um lado parte da população de mais alta renda escolhe morar nas zonas periféricas (nos novos condomínios horizontais fechados) à procura de segurança e qualidade de vida, por outro, a população de baixa renda é marginalizada pela inadequada inserção urbana

Figura 1.

Evolução Urbana de Campina Grande (1943 a 1992)

Fonte: Base Cartográfica do IBGE (2010), elaborada por Albino (2016, p. 42) a partir de PMCG (2003). Organizada pelos autores.



das moradias promovidas pelo Estado, com insuficiente infraestrutura e serviços urbanos. Esse quadro tem gerado importantes conflitos socioambientais (Figura 2).

A partir de Costa (2013, p. 39), é possível observar os movimentos de concentração e dispersão por meio da mensuração do perímetro edificado. Na Tabela 1, as transformações do ambiente construído são progressivas e a cada duas décadas dobrase o número de edificações. Também é possível observar que, a partir de 1980, a área urbana passa a consumir um perímetro maior de terras, com ampliação de mais de 35 quilômetros quadrados, embora o número de edificações continue crescendo na mesma proporção dos anos anteriores. As ampliações posteriores não conservam as mesmas dinâmicas das décadas anteriores, se observadas as variações no número de edificações. Há de se considerar, ainda, que a partir dos anos 2005, ocorreu um significativo processo de verticalização nos bairros mais centrais. No entanto, esse adensamento não é regular e acontece de forma pontual com a implantação de edifícios principalmente nas áreas centrais e a leste da cidade, alguns deles chegando a mais de 30 pavimentos. É importante registrar a implantação dos distritos industriais na porção sudeste do município.

Ano	Área urbana	Nº de edificações	Acréscimo da malha urbana
1790	0,8 km ²	410	
1907	1,3 km ²	731	0,5 km ²
1930	3,5 km ²	7.069	2,2 km ²
1945	4,2 km ²	13.259	0,7 km ²
1964	10,9 km ²	21.640	6,7 km ²
1980	45,3 km ²	42.120	34,4 km ²
2005	100 km ²	85.000	54,7 km ²
2014	111 km ²	95.000	11 km ²

Tabela 1.

Expansão da malha urbana de Campina Grande (PB)

Fonte: Costa (2013, p. 39). Elaborada a partir de dados organizados por Francisco E. Porto (2007) com atualização dos autores.

É possível, a partir das observações anteriores, aferir algumas dinâmicas socioterritoriais que se materializam nas bordas urbano-rurais de Campina Grande e seus impactos: (i) processos de esterilização de terras para os usos agrícolas vinculados à urbanização extensiva (produção de moradia da população excluída das condições básicas de urbanidade ou aos espaços exclusivos de alta renda); (ii) investimentos pontuais em infraestrutura urbanas (redes incompletas de água, saneamento básico, drenagem e pavimentação); (iii) zonas industriais dinâmicas ou em desestruturação e projetos para a expansão industrial e das áreas de armazenamento e distribuição de mercadorias (Complexo Aluizio Campos); (iv) a desestabilização das iniciativas de policultura de escala familiar; (v) o desenvolvimento das cadeias de atividades relacionadas com o turismo, relacionadas, principalmente, aos eventos juninos; (vi) a degradação dos mananciais e recursos naturais; e (vii) a concentração fundiária a partir das grandes propriedades nas bordas da urbanização que conferem aos proprietários fundiários muitos poderes no jogo desigual da produção do espaço.

Os municípios de Puxinanã (a oeste), Lagoa Seca (a norte) e Queimadas (a sul) vêm recebendo o transbordamento das dinâmicas e processos espaciais de Campina Grande, conurbando-se com a malha urbana prévia. A norte, esse movimento é caracterizado pela implantação de condomínios fechados, que se aproveitam das amenidades climáticas da transição do agreste paraibano para o Brejo de Altitude. A sul, a conurbação se dá pela ampliação do distrito industrial, agora reforçada pelo Complexo Aluizio Campos. Foram observados, também, aglomerados de extensão urbana no núcleo do distrito de São José da Mata, já ultrapassando o limite do município de Puxinanã. No entorno da BR-230, também são encontrados loteamentos para condomínios residenciais, estes mais distantes da malha urbana contínua. Destacam-se, ainda, os assentamentos precários: um levantamento realizado no início dos anos 2000 pela prefeitura de Campina Grande identificou 38 favelas na cidade (PREFEITURA DE CAMPINA GRANDE,

2006). Alguns desses assentamentos foram e vêm sendo objetos de urbanização, enquanto 19 foram transformados em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) pela Lei Municipal n. 4.806/2009. Os dados preliminares do Censo Demográfico do IBGE (2020b) registraram 22 Aglomerados Subnormais (SEAS)³ no município. Esses aglomerados reuniam 8.476 domicílios, com uma população residente estimada de 25 mil pessoas (Figura 2).

Alguns agentes se destacam no processo de produção da periferia urbano-rural. As gestões municipais têm incentivado o espraiamento urbano por meio de sua legislação urbanística quando foram definidas áreas de expansão urbana no Plano Diretor (Lei n. 03/2006) e do perímetro urbano (Decreto Municipal no 4.088/2014) e ao aprovar a produção de loteamentos em zonas de urbanização restrita. Nos últimos dez anos, a partir de recursos federais, alocou cerca de oito mil novos domicílios destinados à habitação social nas áreas de transição.

Os agentes imobiliários, por um lado, aproveitaram os financiamentos governamentais para a produção da moradia popular (PMCMV), e, por outro, vendem um novo estilo de vida com “qualidade” e “segurança” materializado na construção de condomínios horizontais de alto padrão. Foram identificados, até o fechamento deste artigo, a produção de 12 condomínios horizontais fechados em Campina Grande. Uma significativa concentração desses empreendimentos se dá ao longo das rodovias BR-230 e PB-97, como se pôde observar na Figura 2.

É importante registrar os múltiplos papéis que esses agentes desempenham na produção do espaço periférico campinense. Por vezes, os proprietários fundiários desempenham o papel de agentes imobiliários ao se apropriarem de minifúndios, esterilizando áreas produtivas e empreendendo nelas. Segundo o relato coletado de um entrevistado:

3. Aglomerados Subnormais são uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação (IBGE, 2020b).

Territórios habitacionais populares em Campina Grande desenvolvimento urbano para quem?



Figura 2. Localização de Campina Grande (PB), com destaque para sua mancha urbana e conjuntos habitacionais, condomínios-fechados e assentamentos precários
Fonte: Elaborado pelos autores.

(...) Estão comprando sítios a preço baixo e construindo loteamentos horizontais. Às vezes oferecendo uma casa na região suburbana para os antigos proprietários da terra, para entrar na negociação. Locais sem nenhuma infraestrutura. Jardins entram no lugar de plantações. Reduzem os barreiros e lagos para dizer que são sustentáveis. Puro comércio!⁴

As estratégias de produção imobiliária vêm se impondo sobre as estratégias de desenvolvimento social e agrário. São muitas as consequências da mudança de usos rurais para urbanos em uma região com as características de Campina Grande. A transformação dos usos do solo rural em urbano tem um alto custo social e desestabiliza a pequena produção familiar, que é um dos pilares da segurança alimentar de muitas

4. Entrevistado A, entrevista realizada em 14 jun. 2018.

famílias residentes nas áreas do entorno urbano. Além disso, alimenta-se a clássica transferência dessas famílias para a área urbana, geralmente em assentamentos precários, uma vez que dificilmente essa população consegue acessar as oportunidades habitacionais oferecidas pelo poder público.

Uma breve análise das empresas existentes em Campina Grande, a partir da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e dos tipos de atividades da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), nos anos de 2006 e 2015, possibilitou observar um aumento percentual importante no número de estabelecimentos da construção e das atividades imobiliárias em João Pessoa e Campina Grande (MARTINS, 2019). Tal incremento se verifica pela dinâmica dos empreendimentos imobiliários promovidos na cidade, tanto para o mercado formal quanto com o apoio de financiamentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Destaca-se, ainda, o incremento nas atividades profissionais produtivas e técnicas, muito acima de centros como João Pessoa e Recife, corroborando com as considerações levantadas acima sobre a concentração de universidades e o ambiente de inovação (Tabela 2).

Na produção imobiliária de Campina Grande, destacam-se empresas como a Construtora e Incorporadora CIPRESA e a Construtora Rocha Cavalcanti (atuam no mercado local há cerca de 40 anos); a Construtora e Incorporadora

Tabela 2.
Crescimento percentual do número de estabelecimentos CNAE 2.0 (2006-2015)
Fonte: Martins (2019).

Município	Eletricidade e gás	Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	Construção	Alojamento e alimentação	Atividades imobiliárias	Atividades profissionais, científicas e técnicas
Campina Grande	250%	9%	141%	106%	218%	152%
João Pessoa	-25%	82%	176%	108%	231%	96%
Recife	48%	88%	72%	72%	91%	69%

Andrade Marinho (mais nova, atua no mercado há 20 anos). Essas são as empresas locais mais consolidadas no mercado. Oferecem um “cardápio” diversificado de empreendimentos imobiliários, empreendendo tanto nas áreas mais centrais quanto nas bordas urbanas (apartamentos de alto luxo, condomínios fechados, bairros populares planejados). Existe, também, um conjunto de outras empresas de menor porte que promovem empreendimento para segmentos específicos, a exemplo da Scopel Construtora, Freire Empreendimentos Imobiliários e Construtora Costa do Sol, que promoveram condomínios fechados; e a Paraíba Construções, associada à Fronteira Engenharia, que produz edifícios residenciais e comerciais; entre outras.

Duas empresas com atuação nacional realizaram empreendimentos em Campina Grande: a Alphaville Urbanismo e a MRV Empreendimentos. A primeira, na promoção de condomínios-fechados (Terras Alphaville), e a segunda, na produção de Empreendimento do PMCMV (Dalas Pack, Faixa 2, com 6.200 unidades habitacionais, e o Oásis da Serra, Faixa 3, com 52 unidades habitacionais). Destaca-se que a MRV Engenharia é uma empresa de capital aberto e se utiliza de diversos instrumentos financeiros no processo de produção e circulação imobiliária. A empresa teve sua expansão atrelada ao crescimento do PMCMV.

Os processos de planejamento territorial em Campina Grande não têm sido priorizados, muito menos de forma participativa, sendo pouco efetivos em ordenar as dinâmicas socioterritoriais para minimizar seus impactos negativos. Como veremos mais detalhadamente a seguir, há poucos instrumentos urbanísticos para regular a expansão urbana ou a verticalização excessiva e pontual. A legislação urbanística municipal está desatualizada e diversos instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade não foram regulamentados. No entanto, um novo Plano Estratégico foi elaborado em 2015: O Plano Estratégico de Desenvolvimento Campina 2035, tendo como principal projeto estruturador o Complexo Multimodal Aluizio Campos. Dessa forma, a urbanização de Campina Grande se concretiza

tanto pela produção de edifícios verticalizados nos bairros mais centrais, quanto pela fragmentação e espraiamento nas bordas urbano-rurais, produzindo grandes vazios urbanos.

O COMPLEXO ALUÍZIO CAMPOS NO PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO CAMPINA GRANDE 2035 (PEDCG-2035), CONTRADIÇÕES DA AGENDA E DO PLANEJAMENTO URBANO

Os estudos para a elaboração do PEDCG-2035 foram realizados inicialmente com recursos próprios da Prefeitura Municipal e, posteriormente, financiados pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). A Macroplan⁵, em parceria com o Instituto Federal da Paraíba (IFPB), elaborou o produto. O plano foi regulamentado por meio da Lei n. 6.941/2018. Essa iniciativa ocorreu em detrimento da revisão do Plano Diretor de Campina Grande – Lei Complementar n. 003, de 09 de outubro de 2006.

Como já alertaram Vainer (2012) e Villaça (2005), apenas em poucos lugares do Brasil os planos diretores participativos implicaram alterações significativas nas práticas das administrações públicas, além de estarem a reboque de coalizões políticas dominantes. Esse, também, é o caso de Campina Grande. O Plano Diretor Municipal, que deveria ter sido revisado até 2016, teve o processo de revisão paralisado enquanto o PEDCG-2035 estava sendo elaborado. Não há nenhuma interface entre os dois planos; há, inclusive, como veremos a seguir, estratégias opostas para a estruturação do desenvolvimento urbano e para a regulação dos usos e ocupação do solo.

Leal (2015) explica que os processos de reestruturações urbanas no contexto de prevalência do neoliberalismo compõem um novo ciclo de acumulação. Tal contexto é marcado pelo crescimento

5. A Macroplan é uma empresa de consultoria sediada no Rio de Janeiro com experiência na elaboração de cenários e prospecção de futuro e gestão estratégica orientada para resultados, visando a apoiar governos e empresas (MACROPLAN, 2020).

da acumulação urbana e pela crescente privatização do Estado no contexto de projetos estratégicos. Dessa forma, agentes econômicos articulados entre si assumem forte protagonismo nas decisões sobre o espaço urbano e retraem a efetividade dos mecanismos institucionais democráticos de governança e gestão das cidades.

Na mesma direção da constatação de Leal (2015), e visando a planejar e incrementar o desenvolvimento urbano de Campina Grande até o ano de 2035, o Plano Estratégico sinaliza uma forte articulação institucional entre agentes públicos e privados para dinamizar a economia local e viabilizar as propostas de intervenções estruturantes, e, principalmente o Complexo Aluizio Campos. Assim, vislumbra firmar Parcerias Público Privadas (PPP) para viabilizar os diferentes projetos. Para tanto, foi criada uma diretoria na Secretaria de Desenvolvimento Econômico que pretende incentivar e regulamentar as iniciativas de parceria. No entanto, ainda não foram viabilizadas parcerias oficiais significativas.

Com foco no desenvolvimento econômico por meio da construção de um ambiente de negócios e empreendimentos, o PEDCG-2035 definiu cinco metas (PREFEITURA DE CAMPINA GRANDE, 2017): (i) incrementar as ações de empreendedorismo visando a tornar a cidade uma das 20 mais empreendedoras do Brasil;⁶ (ii) incentivar a instalação de universidades objetivando dobrar o tamanho da rede universitária; (iii) ampliar a oferta de empregos no segmento de Serviços Avançados (previsão de 22,0% dos empregos e 17,0% das empresas da cidade); (iv) ampliar a contribuição na produção industrial do Nordeste para 4,0%; (v) desenvolver o setor de logística e transportes; (iv) intensificar o fluxo de mercadorias e de pessoas entre as áreas de influência restrita-direta (região da Borborema) e a área expandida indireta (nordeste e demais mercados nacionais).

6. Índice das Cidades Empreendedoras (ENDEAVOR, 2017).

Na escala intraurbana, estão previstas as seguintes propostas: (i) a reabilitação da área central do município (almeja-se implantar um *shopping center* a céu aberto); (ii) a revisão do Plano Diretor e implantação dos instrumentos previstos para reorientar os incentivos econômicos e desincentivar a especulação imobiliária; (iii) a consolidação e qualificação de novas centralidades regionais e sub-regionais de forma a reduzir a pressão sobre a mobilidade urbana; (iv) a redução do *deficit* habitacional relativo de 13,9% (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; PNUD; BRASIL, 2010) para 7,5%; (v) a dinamização e qualificação do polo universitário do bairro de Bodocongó; (vii) e o macrozoneamento estratégico. Para possibilitar a integração logística do complexo, o PEDCG-2035 prevê: a duplicação da rodovia Campina Grande-Caruaru (PE); a ampliação da conexão rodoviária Campina Grande-Goiana (PE); a reativação da ferrovia Campina Grande-Cabedelo (PB) com ligação à Transnordestina⁷ e ao Porto de Pecém (CE)⁸; a instalação de um porto seco; a dinamização do aeroporto João Suassuna; e a ampliação da rede local de infovias como garantia de infraestrutura digital.

Em Campina Grande, além de uma importante dinâmica imobiliária que vem transformando fortemente as bordas urbanas, como mencionado anteriormente, destaca-se o Complexo Multimodal Aluizio Campos. Sua localização é estratégica para promover a integração multimodal de transportes. Está situado na zona sudeste do município, no entroncamento rodoviário das BR-104 e BR-230, às margens da linha férrea, tendo, ainda, em sua vizinhança o aeroporto Presidente João Suassuna (Figura 02).

O Complexo Aluizio Campos foi previsto como a âncora promotora do desenvolvimento local e regional no PEDCG-2035. Contudo, sua concepção é anterior à elaboração do Plano.

7. A Nova Transnordestina (EF-232 e EF-116) é uma ferrovia brasileira projetada para ligar o Porto de Pecém, no Ceará, ao Porto de Suape, em Pernambuco, além do cerrado do Piauí, no município de Eliseu Martins.

8. O terminal portuário de Pecém, no Ceará se destaca por sua localização, o que implica menor tempo de trânsito entre o Brasil e os Estados Unidos e Europa.

Territórios habitacionais populares em Campina Grande desenvolvimento urbano para quem?



Figura 3.

Complexo Multimodal Aluizio Campos, em Campina Grande (PB)

Fonte: Prefeitura de Campina Grande (2017a).

Foi inicialmente proposto em 2013 pela Prefeitura Municipal de Campina Grande, na primeira gestão do então prefeito Romero Rodrigues. O empreendimento ocupa terras da Fazenda Ligeiro, antiga propriedade de Affonso Rodrigues de Sousa Campos. Por ocasião de sua morte, essas terras foram doadas à Fundação Universitária de Apoio ao Ensino, à Pesquisa e à Extensão (FURNE) e posteriormente adquiridas pela Prefeitura Municipal de Campina Grande.

O Complexo foi pensado como um “sistema-polo produtivo, sinérgico, integrado e autossustentável, capaz de potencializar o desenvolvimento regional” (PREFEITURA DE CAMPINA GRANDE, 2017a, s. p.). Parte-se do pressuposto de que a integração de diversos componentes constituirá um sistema integrado de desenvolvimento capaz de alavancar uma estreita

articulação com as estruturas locais, regionais e globais. O projeto propõe: (i) um complexo industrial; (ii) um complexo logístico (armazenamento, transportes, comércio atacadista e distribuição); (iii) instituições de pesquisa e desenvolvimento, empresas de base tecnológica e serviços avançados; (iv) conjuntos habitacionais; e (v) um jardim botânico (Figura 3).

O empreendimento é fruto da articulação entre agentes econômicos e políticos locais que dominam a agenda de desenvolvimento urbano da cidade. Destacou-se, nessa articulação, o papel de associações econômicas como a Federação das Indústrias do Estado da Paraíba (FI-EP), a Câmara dos Dirigentes Lojistas de Campina Grande (CDL) e políticos locais (que exerceram ou ainda exercem seus mandatos nas esferas estadual e federal). Ainda, de forma menos central na articulação, podese apontar o setor da construção civil e imobiliário, alguns destes proprietários de terras na hinterlândia do empreendimento. Em especial, o Grupo Rocha Cavalcanti, que construiu o Conjunto Residencial Aluizio Campos (MIRANDA; LIMA; MORAES et al, 2019).

Para garantir a articulação regional do Complexo, está em processo a criação de uma Região Integrada de Desenvolvimento Econômico (RIDE), abrangendo 45 municípios localizados entre as aglomerações de Caruaru (PE) e Campina Grande (PB). O projeto de autoria do vereador Olímpio de Oliveira (PMDB-PB) foi aprovado pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado (CAE), em 2016. A instalação da RIDE possibilitaria vantagens como: redução de taxas; facilidade de financiamento; reduções de impostos; e isenções de impostos federais. Porém, ainda não há recursos garantidos para viabilizar as obras de infraestrutura necessárias à instalação do Complexo Multimodal Aluizio Campos. A expectativa é de que as obras necessárias sejam viabilizadas pela iniciativa pública e/ou mediante participação do setor privado empresarial. Observa-se que, sem vultuosos incentivos governamentais, provavelmente a expectativa de parcerias público-privadas será frustrada. Não é à toa que, até o momento, apenas o Residencial Aluizio Campos tenha sido concluído com

recursos federais do PMCMV e contrapartida municipal contendo 4.100 unidades habitacionais para a Faixa 1. Além disso, apenas os equipamentos sociais e alguns pequenos empreendimentos também vêm sendo viabilizados.

O COMPLEXO ALUÍZIO CAMPOS E AS IMPLICAÇÕES NA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

O Complexo Aluízio Campos está sendo implantado sobre uma Zona Especial de Preservação prevista no Código de Defesa do Meio Ambiente (Lei Complementar n. 42/2009), área de 800 hectares situada na porção oeste da borda urbano-rural de Campina Grande. Em seu zoneamento urbano, o Plano Diretor Municipal (Lei Complementar n. 003/06) enquadra a porção da área urbana ocupada como uma Zona de Ocupação Dirigida, pois, dada a fragilidade ambiental, estão previstas restrições à intensificação do uso e ocupação do solo. Todavia, além das 4.100 unidades habitacionais já implantadas, mais quatro conjuntos habitacionais estão previstos. Foi necessária, ainda, a ampliação do perímetro urbano (Decreto Municipal n. 4.088/2014) para viabilizar o empreendimento (Figura 4). Vale ressaltar que os documentos que tratam somente do Complexo Aluízio Campos preveem, também, a transformação dos 20,0% restantes dos terrenos, ainda considerados rurais, em área urbana da cidade. As modificações legislativas corroboram para a instituição de uma nova frente de urbanização que viabilizará dinâmicas imobiliárias especulativas. A regulamentação dessa frente proporcionará a consolidação e a promoção da agenda imobiliária na borda-urbano rural campinense.

As diretrizes de desenvolvimento urbano contidas no PEDCG-2035 são coerentes com as condições físico-ambientais e infraestruturais de Campina Grande ao propor a contenção do espraiamento urbano em direção oposta à frente de expansão urbana promovida a partir do Complexo Aluízio Campos. O desenho urbano conceitual recomenda a ocupação dos vazios urbanos e o adensamento populacional e construtivo ao longo dos eixos viários para tornar a cidade mais compacta e otimizar

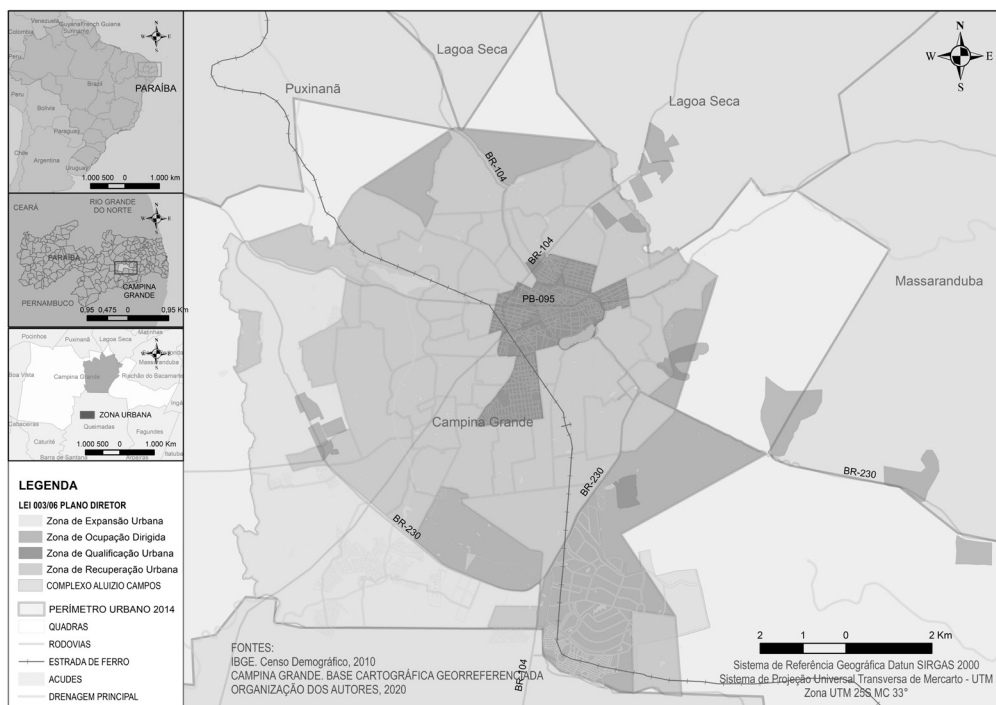


Figura 4.

Zoneamento urbano Lei Complementar n. 003/2006 com Ampliação do Perímetro Urbano
 Fonte: Elaborado pelos autores.

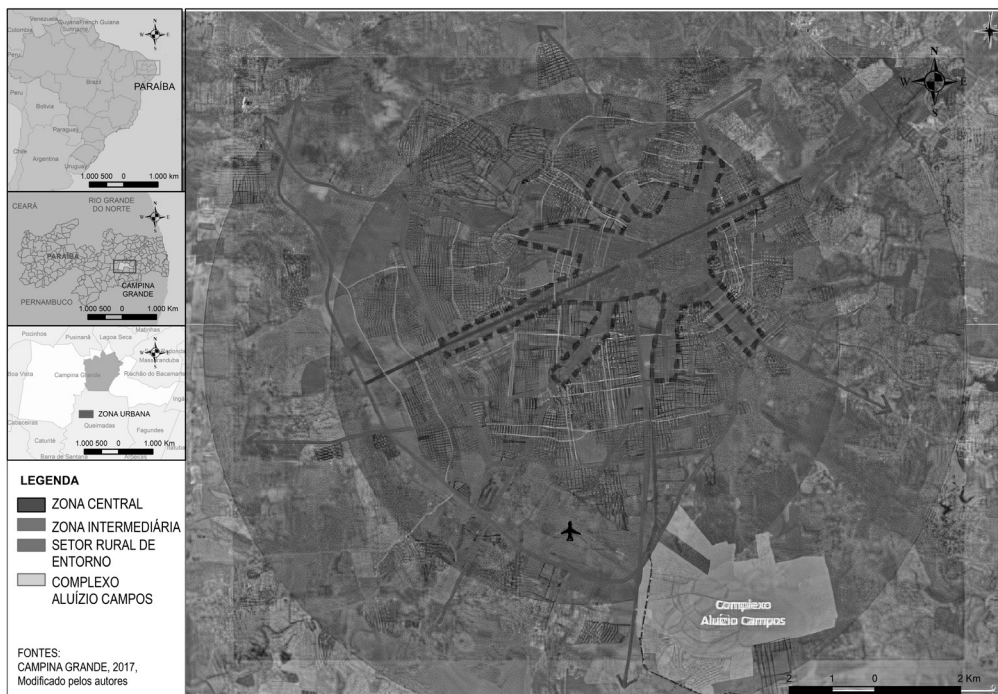
Territórios habitacionais populares em Campina Grande desenvolvimento urbano para quem?

O zoneamento proposto no PEDCG-2035 foi concebido a partir de uma leitura que reconheceu uma configuração radiocêntrica da macrozona urbana da cidade e que definiu, a partir da sua área central, três anéis distintos de uso e ocupação do solo, além da macrozona rural. São elas: A Zona Central – que contém grande parte da zona de qualificação urbana e espraia-se pelos eixos rodoviários; a Zona Intermediária, que contém as zonas de qualificação urbana e ocupação dirigida; e o Setor Rural de entorno. Para o Setor Rural de entorno, foi proposta uma ocupação periurbana na forma de condomínios de alto padrão e baixa densidade (cinco domicílios por hectare). A estratégia para esse anel é configurar um cinturão verde para conter o espraiamento do núcleo urbano. É proposto, ainda, o adensamento urbano da mancha infraestruturada e a restrição da verticalização, permitida principalmente às margens dos eixos viários (Figura 5).

Figura 5.

Macrozoneamento
Estratégico de
Campina Grande

Fonte: PEGCG-2035.



A previsão de adensamento para o Setor Rural de entorno já se mostra superior ao planejado no PEGCG-2035. Somente o Conjunto Habitacional Aluizio Campos, primeiro dos quatro conjuntos de habitação de interesse social a serem instalados no complexo, já apresenta blocos verticalizados e horizontais. Dessa forma, a construção dos demais empreendimentos habitacionais previstos para o complexo devem promover forte adensamento nas áreas ambientalmente frágeis.

O Grupo Rocha Cavalcante, um dos agentes envolvidos na iniciativa do complexo, tem sido responsável por projetos urbanos importantes em parceria com a Prefeitura Municipal de Campina Grande, além de ser proprietário de muitos imóveis, incluindo grandes extensões de terra na periferia. A Construtora Rocha Cavalcante LTDA, empresa desse grupo, é a responsável pela execução do Conjunto Habitacional Aluizio Campos e dos Conjuntos Campina Residence 1 e 2, ao passo que a empresa Interblock, do mesmo grupo, é a fornecedora dos pisos e blocos intertravados de empreendimentos habitacionais no complexo. Vale ressaltar, ainda, que a empresa Ecosolo, pertencente ao grupo, é gestora do aterro sanitário da cidade.

A PROVISÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM CAMPINA GRANDE

O exame das necessidades habitacionais apresentado no Plano Municipal de Habitação (Lei n. 4.787/2009) apresentou uma demanda habitacional de 16.593 unidades em Campina Grande. Realizado a partir de levantamentos locais da PMCG (2006), a demanda incluiu, além de novas unidades habitacionais (provisão direta), a provisão de lotes urbanizados e a produção de embriões (provisão indireta).⁹ É importante destacar que, além do programa de provisão de unidades, estavam previstos o programa de urbanização de assentamentos precários e o programa de regularização fundiária

9. A provisão indireta de moradias se direciona ao que a consultoria elencou como inadequação de domicílios quanto ao abastecimento de água, a coleta de lixo, a construção de instalações sanitárias, a regularização fundiária, a reforma/ampliação de domicílios e ampliação da rede coletora de esgoto.

com metas para atingir oito mil famílias. Todavia, mesmo com quatro intervenções de urbanização de favelas com recursos do PAC, a prioridade à provisão de unidades tornou-se evidente a partir do PMCMV.

Em relação às metas do Plano Municipal de Habitação de provisão de unidades, esperava-se realizar um pouco mais de 10 mil unidades até 2020, dentre as quais 50,0% com recursos do PMCMV em parceria com a PMCG e 33,0% com recursos da Companhia Estadual de Habitação Popular (CEHAP). Os empreendimentos foram construídos em bairros periféricos, inseridos nas zonas de expansão urbana e de recuperação urbana, em conformidade com o Plano Diretor (2006), que prevê para essas zonas a construção de novas habitações de interesse social e políticas de regularização fundiária. Até o momento de elaboração deste artigo, a meta da provisão habitacional já havia sido alcançada.

Os projetos de habitação de interesse social já executados com ação direta da PMCG, como parte do programa de provisão do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, alcançaram 13.222 moradias, das quais 8.608 foram subsidiadas pelo PMCMV na Faixa 1 (ver Quadro 1). Com esses totais, superou-se a meta

Quadro 1.

Empreendimentos do PMCMV, na Faixa 1, no município de Campina Grande (PB)

Fonte: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica. Banco de dados Instituições/Agentes Financeiros (2018). Elaboração dos autores.

Empreendimento	N° UH	Construtora
Lot. Ac. Figueiredo e R. Suassuna	1.948	Construtora Rocha Cavalcante Ltda.
Conjunto Habitacional Aluizio Campos	4.100	Construtora Rocha Cavalcante Ltda.
Residencial Major Veneziano 1	496	Borges E Santos
Residencial Major Veneziano 2	496	Borges E Santos
Residencial Major Veneziano 3	496	Borges E Santos
Residencial Major Veneziano 4	496	Borges E Santos
Conjunto Residencial Vila Nova Da Rainha 1	288	Cipresa Empreem
Conjunto Residencial Vila Nova Da Rainha 2	288	Cipresa Empreem

Total De Unidades Construídas 8.608

do Plano e a demanda habitacional do município. Somente o Conjunto Residencial Aluízio Campos correspondeu a 31,0% do total de unidades habitacionais produzidas dentro do programa de provisão de unidades e a quase 50,0% da produção total do PMCMV em Campina Grande.

As demais unidades previstas, associadas ao Programa Habitacional de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH)/Orçamento Geral da União (OGU), ao PAC, ao Programa Habitar Brasil (HBB) e à Carta de Crédito Solidário (FDS), em parceria com a PMCC, foram implantadas em bairros mais articulados à malha urbana da cidade, em assentamentos de baixa renda.

No Complexo Aluízio Campos, além do conjunto de 4.100 unidades, ainda estão previstos: a construção do conjunto habitacional SAB, com quantidade ainda indefinida; o conjunto habitacional da União Campinense de Equipes Sociais (UCES), pelo PMCMV Entidades, com 496 unidades habitacionais; o Conjunto Habitacional Cidade do Funcionário, com 1.156 unidades; e o Campina Residence 1 e 2, com 496 unidades cada; e, ainda, os lotes residenciais no setor destinado ao uso misto e à Tecnópolis. Além dos conjuntos habitacionais previstos, dois novos empreendimentos para a classe média foram lançados recentemente às margens do complexo: os bairros planejados Jardim Walnyza e o Portal Serrano.

Com as unidades habitacionais de interesse social construídas entre 2010 e 2019 em Campina Grande (e as que estão previstas no complexo), possivelmente serão construídas mais de 15 mil unidades habitacionais até o final de 2022. No entanto, é evidente que a provisão não atingiu a parte expressiva da população com necessidades habitacionais, a maioria moradora de assentamentos precários.

Para os assentamentos precários, foram realizados investimentos para quatro intervenções de drenagem e urbanização a partir do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e tendo por proponente a Prefeitura Municipal. São elas: a Urbanização da Invasão “Linea” férrea do Araxá; a Urbanização Bodocongó; a

Urbanização da Região Sudoeste; e a Urbanização da Invasão Novo Horizonte. Tais intervenções, apesar de expressivos impactos, foram insuficientes, tomando em conta a precariedade de vários assentamentos no município (BRASIL, 2018; 2019).

Em lugar de investimentos em provisão de unidades novas na periferia, as necessidades habitacionais em Campina Grande poderiam ser mais bem enfrentadas com uma combinação de intervenções: urbanização de assentamentos precários, provisão para reassentamentos de habitantes de áreas não consolidáveis e de risco para áreas centrais e próximas dos assentamentos de origem, e melhorias habitacionais com assistência técnica gratuita. Essas questões reforçam a hipótese de que os novos empreendimentos habitacionais periféricos, como os do Complexo Aluízio Campos, têm servido fundamentalmente à constituição de vetores de expansão da malha urbana de Campina Grande, possibilitando a valorização e especulação de terras próximas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano Estratégico de Desenvolvimento Campina Grande 2035 (PEDCG-35) e o Complexo Aluízio Campos são expressões de modelos de governança empresarialista e projetos urbanos pró-mercado que demonstram relações assimétricas de poder nas decisões sobre a agenda e investimentos urbanos, com a dominância de agentes políticos e econômicos, principalmente representantes ou ligados aos setores industrial e imobiliário. A inauguração de uma nova centralidade que representa o Complexo Aluízio Campos demonstra pouco comprometimento e articulação com as diretrizes, objetivos e ações da política de desenvolvimento urbano, resultando em forte pressão sobre áreas ambientalmente frágeis.

A concentração de investimentos no Complexo e a prioridade a projetos de privatização e gestão público-privada previstas no Plano Estratégico reforçam a negligência a instrumentos, a mecanismos de planejamento e à gestão democrática e

participativa das políticas urbanas, fazendo-os assumir um papel secundário no desenvolvimento urbano da cidade. Não é por acaso que o Plano Diretor, de 2006, ainda não foi revisado.

O alinhamento do poder público às iniciativas privadas a partir da flexibilização das leis e instrumentos urbanísticos de controle do uso e ocupação do solo e de investimentos no campo habitacional, com o Complexo Aluizio Campos, é uma das expressões da ampliação do poder de agentes do setor imobiliário na produção espacial da cidade. A consequência desse processo é a promoção de uma dinâmica de desenvolvimento que inaugura novas frentes de urbanização e assegura ações empreendedoras e especulativas nas bordas urbano-rural, contrapondo-se ao próprio Plano Estratégico, reforçando o espraiamento da cidade e o aprofundamento das desigualdades socioespaciais.

As análises contidas no presente artigo reforçam a necessidade de um maior controle social sobre o planejamento e, principalmente, sobre a gestão das políticas urbanas da cidade de modo a garantir a efetivação das diretrizes previstas no Plano Diretor, bem como mitigar as distorções causadas pela agenda urbana de desenvolvimento econômico. Além do reforço aos mecanismos de controle e gestão democráticos, seria necessário deflagrar o quanto antes, considerando o atraso de três anos, a revisão participativa do Plano Diretor para dar efetividade aos instrumentos de cumprimento da Função Social da Propriedade articulados a parâmetros de controle da expansão urbana. Devem ser revistas, também, as estratégias públicas no campo da habitação de interesse social, com ênfase nas necessidades habitacionais concretas sem ampliar os processos de especulação e dispersão urbana nas bordas periféricas.

REFERÊNCIAS

ALBINO, B. C. A. (2016). Atemuros: análise de processos de expansão urbana fragmentada em Campina Grande-PB. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Campina Grande.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. (2016). Banco de dados Instituições/Agentes Financeiros. Dados sistematizados em setembro de 2016. Brasília: Governo do Brasil, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica.

BRASIL. (2014). PAC2: a gente faz um Brasil de oportunidades: Distrito Federal: ano II: 6º Balanço: 2011-2014. Brasília: Ministério do Planejamento. Disponível em: <http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/418>. Acesso em 13 ago. 2020.

BRASIL. (2018). Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): Informações do Termo de Contrato. Dados Sistematizados em fevereiro 2018. Brasília: Governo do Brasil: Ministério das Cidades (Cadastro do Termo de Contrato).

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. (s/d) Minha Casa Minha Vida. Brasília: Caixa Econômica Federal. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx>. Acessado em: 10 jun. 2020.

CARVALHO, N. R. (2017). Urban politics in Brazil and the US: state, economic actors and local development scenarios. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 583-608, maio/ago 2017.

COSTA, L. B. (2013). Estruturação da cidade de Campina Grande: As estratégias e intencionalidades do mercado imobiliário. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande.

ENDEAVOR (2017). Índice de Cidades Empreendedoras: Brasil. Brasil: Endeavor, 2017.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; BRASIL (2010). Déficit Habitacional Municipal no Brasil. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, PNUD, Governo do Brasil. Disponível em: <https://www.cidades.gov.br/saneamento/proeesa/61-snh-secretaria-nacional/biblioteca/2560-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010>. Acesso em 13 ago. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) (2020a). Aglomerados Subnormais_informações Territoriais. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=downloads.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) (2020b). Região de Influência de Cidades – REGIC, 2018. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: https://www.mma.gov.br/estruturas/PZEE/_arquivos/regic_28.pdf. Acesso em: 28 jun. 2020

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) (2019). Banco de dados Cidades. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/campina-grande/panorama> Acesso em: 10 jun. 2020.

LEAL, S. M. R. (2015). As veias abertas do planejamento e a avalanche da governança do mercado". In A.C. FERNANDES; N. LACERDA; P. VIRGÍNIA (org.). Desenvolvimento, planejamento e governança: expressões do debate contemporâneo. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 161-172.

MACROPLAN. (s/d). Website institucional. Disponível em: <https://www.macroplan.com.br/>. Acesso em 13 ago. 2020.

MARTINS, P. D. (2019). O imobiliário e a reestruturação urbana: a cidade de João Pessoa no século XXI. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.

MIRANDA, L. I. B. (2018). Empreendimentos Habitacionais em Espaços Periféricos: desafios para o planejamento territorial integrado. Pesquisa Universal 2014/2017. Relatório de Pesquisa, Edital MCTI/CNPq/UNIVERSAL N. 11/2014 - Processo 461933/2014-4.

MIRANDA, L. I. B.; LIMA, J. B. S.; MORAES, D. A.; XAVIER, T. M. C. (2019). Espriamento e mercantilização do espaço urbano em Campina Grande: o caso do Complexo Aluizio Campos. In: XVIII Encontro Nacional da Associação de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional - ENANPUR, 2019, Natal. *Anais... XVIII Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional* – ENANPUR, Natal.

PORTO, F. E. (2007). O mapa da cidade: O papel das políticas públicas e suas relações com o crescimento urbano da cidade de Campina Grande – PB. Dissertação (Mestrado Interdisciplinar em Ciências da Sociedade) – Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande.

PREFEITURA DE CAMPINA GRANDE (2017a). Campina Grande 2035. Visão de Futuro. Complexo Aluizio Campos. Campina Grande.

PREFEITURA DE CAMPINA GRANDE (2017b). Campina Grande 2035. Desenho urbano conceitual de Campina Grande e principais conexões com os municípios do entorno. Campina Grande.

PREFEITURA DE CAMPINA GRANDE (2014). Decreto n° 4.088, de 02 de junho de 2014. Amplia o Perímetro urbano do Município de Campina Grande. Campina Grande: Prefeitura Municipal de Campina Grande, Gabinete do Prefeito (mimeo).

PREFEITURA DE CAMPINA GRANDE (2009a). Lei Municipal n. 4806 de 2009. Institui as Zonas Especiais de Interesse Social. CAMPINA GRANDE: Gabinete do Prefeito.

PREFEITURA DE CAMPINA GRANDE (2009b). Lei Municipal n. 4.787, de 02 de setembro de 2009. Dispõe sobre a Política Municipal de Habitação – PMH, cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS, institui o Conselho-Gestor do FMHIS e dá outras providências. Campina Grande: Gabinete do Prefeito.

Territórios habitacionais populares em Campina Grande desenvolvimento urbano para quem?

PREFEITURA DE CAMPINA GRANDE (2008). Plano Municipal de Habitação de Interesse Social: Relatório Final. Campina Grande: Prefeitura Municipal de Campina Grande, Secretaria de Planejamento (mimeo).

PREFEITURA DE CAMPINA GRANDE (2006a). Lei Complementar N. 003, de 09 de outubro de 2006. Promove a revisão do Plano Diretor do Município de Campina Grande: Prefeitura Municipal de Campina Grande, Gabinete do Prefeito (mimeo).

PREFEITURA DE CAMPINA GRANDE (2006b). 2º Relatório Parcial de Definição das Zonas de Interesse Social - ZEIS de Campina Grande. SEPLAN/ Programa Habitar Brasil/BID, Campina Grande.

SANTO AMORE, C. S.; SHIMBO, L.; RUFINO, M. B. (Org.) (2015). Minha Casa...e a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em Seis Estados Brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

VAINER, C.; OLIVEIRA, F. L.; LIMA JUNIOR, P. de N. (2012). Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos urbanos. In F.L. DE OLIVEIRA; A.L. CARDOSO; H. S. M. COSTA; C. B. VAINER (Org). Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 11-23.

VILLAÇA, F. (2005). As ilusões do Plano Diretor. São Paulo: Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html>. Acesso em 13 ago. 2020.

POLÍTICAS DE HABITAÇÃO EM ESPAÇOS METROPOLITANOS

contingência de ações e negligência de necessidades

Paulo Nascimento Neto
Tomás Antonio Moreira

INTRODUÇÃO

As transformações ocorridas na política habitacional brasileira nas duas últimas décadas são incontestáveis, bem como os contrassensos gerados, inicialmente, pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e, posteriormente, pela inépcia atual em âmbito federal. Diferentemente das décadas de 1970 e 1980 (em que se tentava a todo custo enfrentar os problemas exponenciais da explosão demográfica urbana), da década de 1990 (quando se desenvolveram alternativas atomizadas de intervenção a partir da escala local), e da década de 2000 (momento de justaposição de grandes progressos paralelamente à permanência de antigos erros), a segunda década do século XXI traz à tona grandes incógnitas sobre os rumos da política habitacional no Brasil.

Essas questões gravitam em torno de uma agenda de pesquisa e ação pública que envolvem obstáculos que, por um lado, sempre estiveram presentes, mas, por outro, tiveram sua relevância alterada recentemente. Temas como a financeirização (AALBERS, 2017; ROYER, 2014) no contexto do modelo de produção social de mercado (SHIMBO, 2012), em evidência há menos de uma década, perante o protagonismo exercido pelo PMCMV, apenas acentuam problemas históricos (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017), dentre os quais neste trabalho destaca-se a (ausência de) integração das políticas de habitação nas áreas metropolitanas.

De fato, entre avanços e repetições de erros pretéritos, um tema recorrentemente presente na dimensão da política habitacional refere-se à omissão da escala metropolitana na consecução das políticas municipais de habitação (ROYER, 2013). Em um contexto de assimetria de poderes, concentração econômica e segregação socioespacial, verifica-se o deslocamento de grande contingente populacional para a periferia dos municípios-polo, onde o preço da terra é inferior e a capacidade de controle do uso e ocupação do solo é reduzida, criando as condições para uma urbanização periférica caracterizada pela ilegalidade e carência de infraestrutura.

A despeito da existência de estudos teóricos abordando a necessidade de articulação, reconhecendo a questão como essencialmente metropolitana e identificando a ausência de mecanismos de articulação regional, há uma carência de estudos empíricos envolvendo os motivos pelos quais essa integração não ocorre. Considerando que aproximadamente 80,0% dos aglomerados subnormais (IBGE, 2010) e metade do *deficit* habitacional do país (FJP, 2013) se concentram nesses compartimentos, permite-se questionar os motivos pelos quais a articulação dessas políticas em espaços metropolitanos é ainda incipiente.

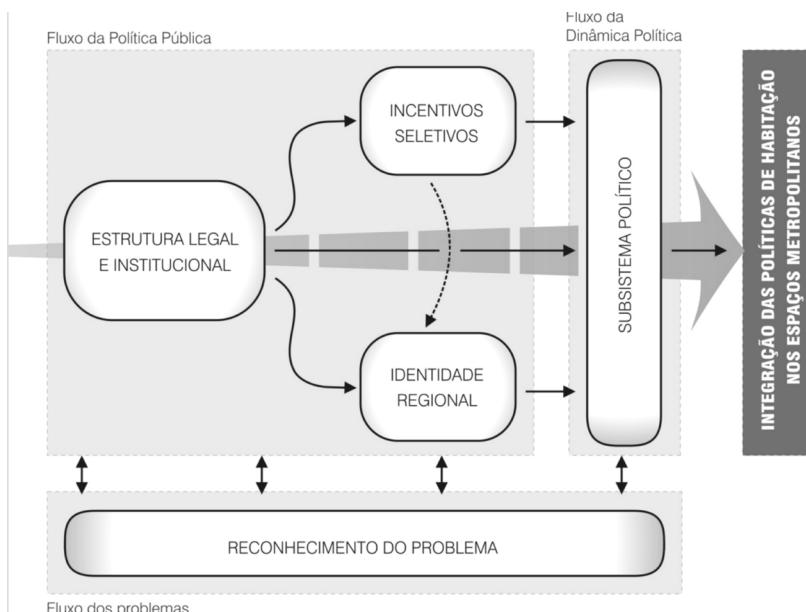
Diante do panorama delineado, este capítulo busca discutir os limites à articulação regional das políticas de habitação em espaços metropolitanos, investigando os principais obstáculos à sua consecução a partir de um estudo de caso na Região Metropolitana de Curitiba (RMCuritiba), no Estado do Paraná. Parte-se da hipótese que, ao mesmo tempo em que há uma inevitabilidade de articulação regional, os arranjos e instrumentos de planejamento e gestão disponíveis apresentam limitações estruturais que inviabilizam a integração das políticas municipais de habitação nos espaços metropolitanos. Em outras palavras, este trabalho parte da hipótese que, entre o discurso e a prática da integração na política habitacional, há uma lacuna intransponível dentro dos marcos legal e institucional vigentes.

ORGANIZANDO O OLHAR: ESTRUTURA ANALÍTICA DE INVESTIGAÇÃO

A realização do estudo de caso, de natureza qualitativa (STAKE, 2005), apoia-se na *Estrutura Analítica de Investigação da cooperação intermunicipal no campo habitacional*, instrumental teórico-analítico desenvolvido pelos autores e já explorado em trabalhos anteriores, tanto em seus aportes teóricos de base (NASCIMENTO NETO; MOREIRA; HARDT; SCHUSSEL, 2015) como em sua estruturação metodológica (NASCIMENTO NETO; MOREIRA, 2017).

Figura 1.
Estrutura analítica
de investigação
da cooperação
intermunicipal
no campo
habitacional
Fonte: Elaboração
dos autores.

Distante de uma correlação estatística de variáveis, o objetivo é estruturar os constructos e relações, desempenhando um papel de “lente”. Ela se organiza em três fluxos (problemas, política pública e dinâmica política) nos quais organizam-se cinco constructos: (a) arquitetura institucional e estrutura jurídica; (b) identidade regional entre os municípios;



(c) existência de incentivos seletivos; (d) reconhecimento do problema; e (e) o subsistema da política pública (Figura 1). Advoga-se que as oportunidades para mudanças significativas na agenda política tendem a ocorrer quando há convergência de fluxos, criando dessa maneira uma janela política.

Ainda que não se tenha aqui a pretensão de aprofundar a discussão desses fluxos e constructos (já abordados nos trabalhos previamente mencionados), acredita-se ser importante descrevê-los sucintamente para a compreensão de suas lógicas operativas.

O primeiro constructo, relativo à estrutura legal e institucional, envolve o conjunto de arranjos formais e informais que compõe o ambiente institucional dos entes federativos pesquisados. Eles estabelecem limites e condições à tomada de decisões, interferindo significativamente na cooperação intermunicipal. Apoiado no conceito de trajetórias dependentes (COLLIER; COLLIER, 2001), esse constructo está diretamente relacionado ao fomento da identidade regional (segundo constructo), influenciando na adoção de uma postura favorável à cooperação pelos gestores públicos (AZEVEDO; MARES GUIA, 2010; ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010; MACHADO, 2009; KLINK, 2010; GARSON, 2009).

O primeiro constructo também exerce papel basilar na criação de incentivos seletivos (terceiro constructo), disponibilizando recursos fundamentais ao estímulo à ação cooperada. A despeito da relevância da identidade regional entre os municípios, diversos estudos evidenciam a necessidade de articulação de recursos, fomentando e viabilizando as intenções de integração intermunicipal (HOSHINO; MOURA, 2019; AZEVEDO; MARES GUIA, 2010; ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010; GARSON, 2009; MAGALHÃES, 2010; SOUZA, 2004; FIX, PEREIRA, 2013; SOUZA, 2008).

Complementarmente, deve-se salientar que a articulação regional pode ser impulsionada pela percepção consensual dos gestores públicos sobre a inevitabilidade da cooperação intermunicipal enquanto alternativa à resolução do problema. Essa questão compõe o quarto constructo (reconhecimento

do problema), que também influencia o processo de cooperação intermunicipal (LINHARES, 2011; ROCHA; FARIA, 2004; MOURA, 2012; LACERDA, 2011).

Por fim, o subsistema da política pública (quinto constructo) reúne os atores governamentais e não governamentais envolvidos com a política habitacional, que exercem seu papel de barganha e negociação, pautados por suas crenças e valores. O impacto do jogo de interesses políticos é inerente a esse subsistema, podendo dificultar um projeto metropolitano de cooperação intermunicipal no qual deve-se articular dois ou três níveis federativos com autonomias e capacidades governamentais específicas (LINHARES, 2011; REZENDE, 2010; ROCHA; FARIA, 2004; MACHADO, 2009; ROLNIK, 2009).

Recorte de estudo

A seleção do caso de estudo se apoia em Stake (2005) e Yin (2005), para os quais a escolha não precisa necessariamente se balizar por amostras estatísticas, tendo em vista que o que se busca é uma generalização analítica, e não estatística. Nesse contexto, foi definida como unidade de estudo a Região Metropolitana de Curitiba, caso representativo no contexto brasileiro.

A escolha do caso de estudo se deu de forma não probabilística e intencional, considerando se tratar de caso típico no fenômeno metropolitano brasileiro, integrando o conjunto de 12 regiões metropolitanas (RM) que guardam efetiva aderência ao fato metropolitano (FIRKOWSKI, 2013; BALBIM; BECKER; COSTA et al, 2011; IPEA, 2013; IBGE, 2008) e o conjunto das nove RM criadas na década de 1970, no qual a dinâmica de ocupação e os arranjos de gestão expressam o palimpsesto de contradições e progressos que caracterizam a “urbanização do capitalismo periférico” (MARICATO, 2011), em que a permanência de precariedades urbanas da metrópole moderna convive com a dinamicidade social e econômica de espaços da metrópole corporativa.

Dentro do caso selecionado, optou-se ainda por restringir o recorte aos municípios com um nível representativo de integração à dinâmica metropolitana, sobretudo pela (já extensamente discutida na literatura) dissociação entre as regiões institucionalizadas e os espaços efetivamente metropolitanos. Adotou-se, assim, como amostra de pesquisa os 14 municípios que integram o Núcleo Urbano Central da RMCuritiba, concentrando 98,0% de sua população urbana. De forma a permitir sua identificação no texto, adotou-se a expressão Área Metropolitana de Curitiba (AMC) para se referir ao recorte de estudo.

Como técnicas de pesquisa, adotou-se a pesquisa documental e a realização de entrevistas semiestruturadas. A partir da primeira, foram analisados os documentos norteadores da política habitacional nos diferentes níveis governamentais (federal, estadual, metropolitano e local),¹ e que possuem influência sobre o recorte de estudo, totalizando 24 planos.

A análise documental foi realizada a partir da codificação segundo os constructos da estrutura analítica por meio de um sistema de fichamento de natureza qualitativa. Para aplicação das entrevistas semiestruturadas, houve seleção dos entrevistados a partir do conceito de amostragem teórica (GLASER; STRAUSS, 2006). Buscou-se captar a percepção sobre os obstáculos à cooperação intermunicipal no campo habitacional, segundo o ponto de vista de gestores públicos relacionados à consecução da referida política (em nível municipal, metropolitano, estadual e federal) complementada por outros atores sociais relevantes de forma a captar diferentes visões sobre o objeto de estudo. Foram realizadas 19 entrevistas, que foram gravadas e posteriormente transcritas, utilizando-se da Análise de Conteúdo (BARDIN, 1994) como técnica de tratamento dos dados.

1. Em nível municipal, foram analisados os Planos Diretores (PDs) e os Planos de Habitação Social (PLHIS). Os PDs definem os instrumentos de uso e ocupação do solo e de garantia da função social da propriedade. O PLHIS se articula setorialmente, relativo ao campo habitacional.

Políticas de Habitação em Espaços Metropolitanos contingência de ações e negligência de necessidades

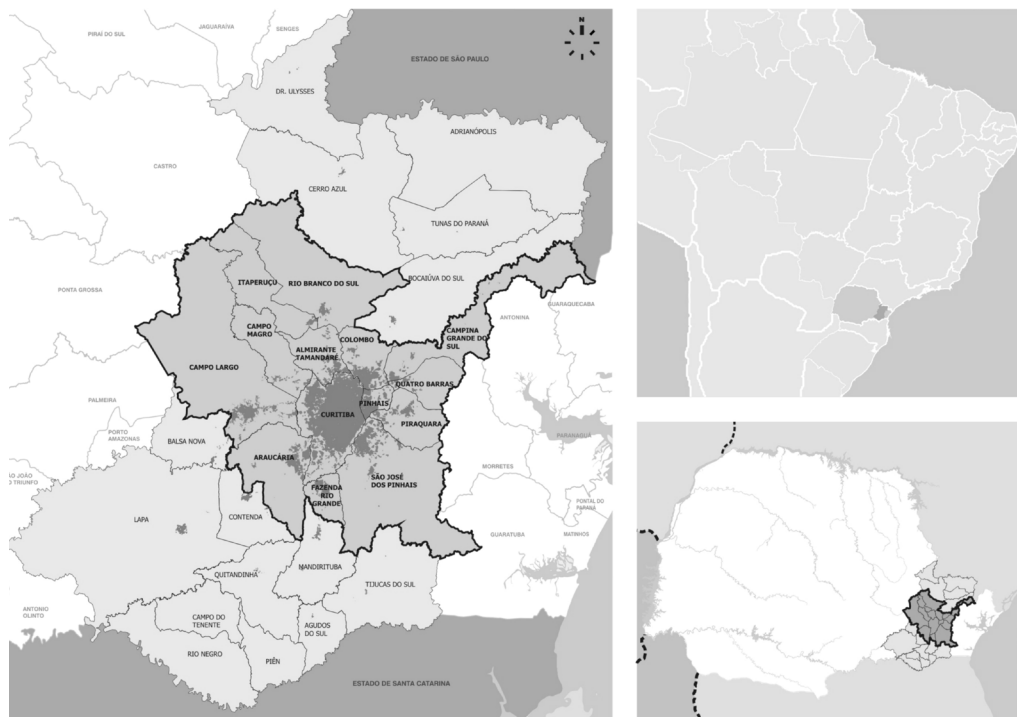


Figura 2.

Cartograma de localização da Área Metropolitana de Curitiba (AMC)

Fonte: Elaboração dos autores.

A partir da triangulação dos dados obtidos, discute-se os obstáculos à integração das políticas de habitação à luz dos constructos desenvolvidos. De forma a compilar a discussão em um formato suficientemente sucinto, o artigo organiza-se em duas dimensões claras que emergiram da dimensão empírica e se transformaram em dimensões analíticas, quais sejam: negligência de necessidades e contingência de ações.

NEGLIGÊNCIA DE NECESSIDADES: A OMISSÃO À DINÂMICA METROPOLITANA

A análise da trajetória histórica da questão habitacional na AMC revelou similaridades ao panorama nacional. A despeito da imagem de modelo de planejamento

urbano que Curitiba ainda ostenta, observa-se no recorte de estudo processo semelhante de segregação socioespacial e periferização da pobreza – historicamente reforçado pelas políticas públicas de habitação –, fato que se agrava pela baixa capacidade de consecução de políticas em âmbito metropolitano.

Observa-se, também, um alcance restrito do órgão metropolitano (COMEC), que atualmente limita-se essencialmente ao controle do parcelamento do solo e às atividades vinculadas ao Conselho Gestor dos Mananciais. Essas atividades se caracterizam basicamente como ações normativas, inexistindo projetos estratégicos que efetivamente intervenham sobre o espaço metropolitano. Diante desse contexto, já era esperado que ao serem questionados sobre a visão futura da questão habitacional na AMC, os entrevistados não possuíssem uma percepção positiva: 61,0% deles expressaram uma perspectiva negativa ou de incertezas sobre o tema.² Em linhas gerais, identifica-se entre esses respondentes uma sensação de “cansaço” frente a uma “demanda sempre crescente” e de desconfiança da efetividade dos programas atuais.

Esta posição é bem sintetizada pelo entrevistado 14 (gestor municipal),

Veja bem, sinceramente. Até falei outro dia conversando com uma colega: como pessoa, eu não gostaria mais de trabalhar com habitação. Por quê? Porque a sensação que a gente tem é que a gente não vai conseguir resolver nada, nunca. [...] Chega um momento que você cansa um pouco dessa sensação de não terminar nunca e não satisfazer nunca. Então, você não sai satisfeito, o teu público não sai satisfeito. [...] Eu acho que a gente não vai conseguir, com esses pequenos projetos, atender a toda a demanda. Não digo impossível. Mas em um horizonte próximo, eu não vejo. Porque ela não vai parar de crescer. A gente sempre vai resolvendo o impacto, não a origem. O que eu vou fazer, enquanto planejamento?

2. Deve-se salientar que os entrevistados responsáveis por expressar uma perspectiva positiva, o fizeram adotando como recorte de análise a escala municipal. Assim, referiam-se a uma tendência de longo prazo de redução significativa de seu *deficit* habitacional, sem mencionar a área metropolitana.

A visão do cenário atual diverge da percepção dos respondentes sobre o cenário desejado. Os resultados obtidos demonstraram que, em sua maioria, os entrevistados compreendem a habitação como uma questão metropolitana e julgam necessária sua articulação com os demais municípios e órgãos supramunicipais. Ao se considerar que o objetivo deste trabalho foi investigar os obstáculos à integração das políticas municipais, pode-se afirmar que, particularmente para o caso estudado, os constructos *Percepção do Problema* e *Identidade Regional* não se caracterizaram como entraves.

Deve-se fazer menção, entretanto, ao resultado divergente obtido para os gestores públicos de dois municípios, para os quais cada prefeitura deve tratar individualmente de suas demandas habitacionais, não havendo necessidade de promover sua integração. Reforçando essa visão, os municípios estabelecem o tempo mínimo de residência em seu território como um dos critérios para atendimento em seus programas habitacionais.

Esta estratégia, identificada em diversos municípios metropolitanos, limita os fluxos populacionais dos segmentos de baixa renda. Em última instância, trata-se de reservar a possibilidade de migração intrametropolitana aos setores da sociedade que possuem capacidade financeira para fazê-lo. Para os setores mais carentes, restam as opções de permanecer residindo distante de seu local de trabalho ou buscar uma opção informal de moradia. Nesse caso, somente após dois ou três anos ocupando informalmente uma área, usualmente de elevada vulnerabilidade socioambiental, é quando essas pessoas poderiam figurar no cadastro municipal. Conforme bem colocado por Bertol e Hoshino (2014),

As muralhas interpostas à [...] capacidade de deslocamento voluntário em busca de melhores condições de vida, orquestram uma espécie de feudalização da política local, tornam os segmentos mais empobrecidos de certo modo reféns de seus municípios, [...] provocando um relativo encarceramento de populações cativas no interior de territórios particulares (ibid., p. 476).

Em síntese, pode-se afirmar que a ilusão criada entre os gestores municipais sobre a possibilidade de tratamento das demandas internas de seu município perpetua o ciclo de reprodução socioespacial da pobreza. Bonduki (2013, p. 41) é enfático ao afirmar que estratégias adotadas de forma isolada por cada município metropolitano “estão fadadas à frustração de seus gestores, posto que a prefeitura local não tem qualquer controle sobre os efeitos das políticas adotadas em um ou mais de seus municípios vizinhos”.

CONTINGÊNCIA DE AÇÕES: A OMISSÃO À INTEGRAÇÃO METROPOLITANA

Deslocando a discussão para os constructos vinculados à gestão e às instituições (formais e informais), os resultados apontaram para a necessidade de uma estrutura institucional que possibilite a integração das políticas de habitação. Concomitantemente, ao se resgatar a trajetória histórica da questão na AMC, verifica-se a carência de instâncias voltadas para essa temática.

A COHAB-CT (órgão da política habitacional local), que, no passado, possuía peso relativo sobre a produção habitacional nos municípios metropolitanos, encontra-se restrita à Curitiba e, mesmo dentro dela, tem seu escopo limitado. Da mesma forma, o órgão metropolitano (COMEC), apesar de vislumbrado pelos respondentes como aquele mais apto a assumir uma posição de coordenação e articulação, se diz incapaz diante da fragilidade institucional em que se encontra. Por fim, a companhia estadual de habitação (COHAPAR) não possui estratégias específicas para a AMC, previsão de realização de um plano metropolitano ou criação de mecanismo de integração entre os municípios.

Se considerarmos apenas os municípios, estes afirmaram não possuírem capacidade suficiente para promover uma integração das políticas de habitação entre si. Conforme já discutido em trabalhos anteriores, a partir dessa constatação é fortalecido o

entendimento de que há uma tendência de concentração dos arranjos de cooperação intermunicipal apenas nas áreas onde estes são inevitáveis no curto prazo, como no caso da gestão dos resíduos sólidos (NASCIMENTO NETO, 2013). As prefeituras metropolitanas, ainda que reconheçam a importância da gestão metropolitana, tendem a enxergá-la negativamente e a partir da qual perde-se o controle de definição de prioridades e investimentos no território municipal.

De fato, a *Estrutura Institucional* figura como um dos principais obstáculos à integração das políticas de habitação na AMC. Conjuntamente, a inexistência de *Incentivos Seletivos* enfraquece a débil estrutura de planejamento e gestão metropolitana vigente, retirando deste órgão o elemento de barganha que a ele restava. Sobre esse aspecto, destaca-se a omissão da política e do plano nacional de habitação, que não estabeleceram estratégias de tratamento integrado da questão habitacional nos espaços metropolitanos.

Diante do cenário delineado, o *interesse político* se torna o protagonista das possíveis iniciativas de integração, transformando-se em elemento imprescindível. De forma semelhante, possíveis ações de órgãos supramunicipais voltadas à articulação das políticas municipais também demandariam predisposição política dos chefes do poder executivo local. Em conjunção à fragilidade da cooperação baseada unicamente em concertações políticas, deve-se recordar seu caráter espasmódico, ou seja, dependente de reconformação de pactos políticos a cada janela eleitoral.

Se ponderarmos que essa integração implicaria, via de regra, concertação política entre órgãos metropolitanos e municipais, tal constatação sugere uma vida útil aproximada de dois anos para eventuais experiências cooperativas, período no qual haveria a necessidade de repactuação política. Considerando que os entraves político-partidários e o jogo de interesses eleitorais são elementos dificilmente superados (ao menos, a curto prazo), pode-se afirmar que, para o caso da AMC, a fragilidade da *Estrutura Institucional* e a ausência de *Incentivos Seletivos* configuram o núcleo central de desafios a serem enfrentados para a consecução de uma política integrada de habitação no espaço metropolitano.

Avançando além dos constructos previamente estabelecidos, o estudo de caso também revelou outro elemento que, a despeito de não possuir relação direta, é relevante no aprofundamento das dificuldades. Esse elemento refere-se à divergência de posicionamento entre gestores públicos e planos elaborados nas diversas instâncias. Há uma dicotomia significativa de visões, de tal forma que, em vários casos, enquanto o plano diretor municipal concede particular relevância para a dimensão metropolitana com relação à questão habitacional local, o gestor local expressa uma visão essencialmente localista do problema e do escopo de sua ação desejada.

Considerando a importância do plano como elemento (em teoria) norteador da atuação pública, reforça-se a análise crítica de Maricato (2000) e de Villaça (2010), segundo a qual o planejamento urbano no Brasil se limita, via de regra, à atividade intelectual de elaborar planos fechados em si e desvinculados da ação concreta do Estado. Como resultado marginal, passa-se a impressão de que as desigualdades socioespaciais e a carência de infraestruturas decorrem da falta de planejamento, quando, na realidade, o processo de elaboração de planos sempre está presente e sendo considerado solução magnânima, ao menos no campo discursivo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do trabalho envolveu a investigação dos limites à articulação regional das políticas de habitação em espaços metropolitanos, identificando os principais obstáculos à sua consecução. Para tanto, realizou-se um estudo de caso na AMC, recorte territorial que engloba os municípios integrantes do núcleo urbano central da RMCuritiba (no Estado do Paraná). Partiu-se da hipótese de que, ao mesmo tempo em que há uma inevitabilidade de articulação regional, os arranjos e instrumentos de planejamento e gestão disponíveis apresentam limitações estruturais que inviabilizam a integração das políticas municipais de habitação nos espaços metropolitanos. Ou seja, a hipótese é de que, entre o discurso e a prática, há uma lacuna intransponível dentro dos marcos legal e institucional vigentes.

As análises realizadas, imersas na conjuntura histórico-institucional da AMC, corroboram a hipótese estabelecida, revelando a estrutura institucional vigente como obstáculo central à integração das políticas municipais de habitação. Com essa constatação, não se pretende delegar o papel preponderante nas limitações em discussão à fragilidade de atuação da COMEC, órgão de gestão da RMCuritiba.

Na realidade, percebe-se que os entraves relativos à estrutura institucional têm como origem elementos que extrapolam a escala de intervenção de municípios e Estado. O arcabouço nacional da política de habitação no Brasil³ estruturou-se a partir de uma leitura municipalizada, tendo como locus de intervenção o território circunscrito dentro dos limites municipais. Essa característica traz limitações substanciais à consecução das políticas de habitação nas áreas metropolitanas, espaços caracterizados pela integração espacial e funcional, interdependência socioeconômica e ambiental, e intenso movimento pendular e de migração.

Não se pode negar que a omissão à escala metropolitana e a priorização ao município como unidade de atuação favorece o jogo político que estrutura as relações governamentais no país. Ao analisar as emendas parlamentares criadas individualmente no Congresso Nacional, Rolnik (2009) evidencia esse panorama: as emendas constituíram mais de 80,0% do orçamento executado pelo então existente Ministério das Cidades em 2008, incluindo construção de casas, pavimentação e obras de urbanização e infraestrutura.

Neste contexto, arrisca-se afirmar que a disponibilização de recursos unicamente via municípios, seja a fundo perdido, seja sob a forma de emendas parlamentares, cria uma demanda de relações favoráveis entre o governo local e federal, abrindo espaço para o lobby político. Com efeito, políticas de direcionamento

3. Aqui entendido como a composição da Política, Fundo e Plano Nacional de Habitação, somado ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

de recursos para órgãos metropolitanos ou condicionados à existência de arranjos intermunicipais reduziriam a efetividade dessa medida. Outra possível justificativa à (conveniente) omissão da escala metropolitana vincula-se à natureza do PMCMV direcionada à aceleração da economia brasileira por meio do fomento à construção civil. Diante da celeridade desejada de resultados quantitativos, direcionar recursos para instâncias metropolitanas, historicamente frágeis, dificultaria o conseguimento desses objetivos.

De fato, as escalas de planejamento são construídas socialmente e, como tal, estão permanentemente em debate, sendo objeto de disputa entre agentes que “propõem diferentes escalas e em diferentes escalas se dispõem” (VAINER, 2006, p. 17), com vistas a conservar seu poder ou transformar o padrão vigente. Destarte, agendas complexas como a metropolitana, que demandam longo prazo de consecução e podem gerar redistribuição do poder entre coalizões políticas, possuem dificuldade de apoio. Particularmente sobre esse aspecto, deve-se destacar a importância do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015). Esse diploma legal avança em diversas frentes, apesar de permanecer omissivo em relação ao direcionamento de recursos para políticas de corte metropolitano.

Com base na análise histórica empreendida – tanto em nível nacional como na AMC –, fontes de recursos consistentes para viabilização de programas metropolitanos sempre se fizeram presentes nos momentos em que os arranjos de gestão metropolitana adquiriram maior pujança. De forma semelhante, a redução dos recursos significou o enfraquecimento desses órgãos. Advoga-se aqui que a falta de recursos direcionados exclusivamente para os espaços metropolitanos e, mais especificamente, para políticas de corte metropolitano, inviabiliza a articulação das políticas municipais. Em última instância, pode-se afirmar que a legitimação da escala metropolitana nos termos do pacto federativo brasileiro somente será possível se acompanhada de instrumentos financeiros que a permitam negociar diretrizes e prioridades junto aos poderes locais.

A despeito da relevância dos processos de formação de consórcios públicos, o caso estudado evidenciou a dificuldade de estabelecimento desta alternativa para o campo habitacional. Os consórcios intermunicipais, que naturalmente já enfrentam obstáculos em temáticas de notória e evidente necessidade de integração (a exemplo das bacias hidrográficas), confrontam-se com barreiras ainda maiores quando abarcam políticas cujos impactos da desarticulação não são percebidos diretamente pela população a curto prazo.

Análises quantitativas da performance de políticas habitacionais geralmente se concentram em números absolutos de unidades e processos de regularização fundiária. Dentro desta concepção, pensar a integração das políticas municipais de habitação pode parecer de segunda relevância. A depender da formação e preferências do leitor, este pode julgar o tema da articulação regional de menor importância quando comparado à discussão sobre a dinâmica produtiva, a qualidade da moradia ou o processo de financeirização da política. Contudo, discutir estratégias de viabilização de uma política metropolitana de habitação constitui ação fundamental sem a qual se arrisca perpetuar o ciclo de reprodução socioespacial da pobreza e utilização da política habitacional como instrumento de produção de unidades precárias e mal localizadas, vedetes de pleitos eleitorais em diferentes níveis governamentais.

Paralelamente a essa questão, deve-se salientar a relevância dos demais constructos estabelecidos na pesquisa. A percepção do problema e a identidade regional demonstraram significância dentro do caso estudado. Esses dois elementos constituem pressupostos para uma articulação consistente das políticas municipais, mas por si só não se provaram suficientes para instaurar uma dinâmica de integração. Destarte, pode-se conceituá-los como componentes agregadores, ou seja, essenciais em arranjos cooperativos de longo prazo, mas prescindíveis para os primeiros movimentos de articulação.

Em síntese, o estudo de caso da Área Metropolitana de Curitiba evidenciou um papel decisivo das limitações da estrutura institucional vigente na criação de obstáculos à integração das políticas municipais de habitação, papel este agravado pela inexistência de incentivos seletivos. De forma concomitante, os instrumentos de planejamento não contribuem para superação desses entraves, reforçando a tendência de restrição da atuação no território municipal.

Diante desse cenário, um fator originalmente não contemplado na hipótese adquire protagonismo: a disposição política. Os resultados investigativos evidenciaram as dificuldades de instauração de um ambiente favorável à articulação regional baseado apenas na pactuação política. Apesar de ser desejável uma relação amistosa entre os poderes locais, ela não deve ser contabilizada como elemento fundamental, sob pena de enfraquecimento dos arranjos resultantes. Essa constatação adquire maior relevância quando considerado que a integração das políticas de habitação não apresentará resultados visíveis a curto prazo, demandando instrumentos de sensibilização do poder local que ultrapassem o horizonte eleitoral.

Nesse contexto, contraria-se parcialmente o entendimento teórico-conceitual que os fatores políticos podem ser superados mediante o estabelecimento de constructos favoráveis à cooperação intermunicipal entre os chefes do poder executivo municipal (identidade regional). Ao menos no caso da AMC, os resultados obtidos demonstram que essa alternativa carece de aderência à realidade, na qual o jogo de interesses tende a prevalecer.

Outro aspecto relevante a ser ressaltado refere-se à configuração da AMC como caso típico da realidade dos espaços metropolitanos no Brasil. A análise da trajetória histórica das políticas de habitação e gestão metropolitana demonstraram que o caso da metrópole de Curitiba, apesar da imagem de cidade-modelo, possui as contradições clássicas da urbanização excludente que marcou a evolução urbana brasileira ao longo das últimas décadas. Essa constatação permite, ainda que com ressalvas, extrapolar as conclusões obtidas para outros espaços metropolitanos.

À guisa de conclusão, destaca-se que a principal contribuição deste trabalho repousa sobre a discussão da integração de políticas de habitação, lançando luz sobre os principais obstáculos, fornecendo subsídios para novos estudos, fomentando debates que possam levar a superação destes entraves.

Por fim, é necessário salientar que a pesquisa empírica realizada apresenta restrições decorrentes de sua natureza “interpretativista”, ou seja, a mesma está fortemente vinculada à avaliação do pesquisador, sua percepção do fenômeno estudado e, ainda que de forma tangencial, à sua visão de mundo. Complementarmente, por se utilizar de entrevistas, o estudo esteve sujeito ao ponto de vista dos respondentes, cujo posicionamento político e ideológico, especialmente dos gestores públicos participantes, pode influenciar em suas respostas. Todavia, entende-se que limitações de pesquisa são características intrínsecas à sua própria natureza e estão diretamente relacionadas ao desenvolvimento de trabalhos futuros.

REFERÊNCIAS

AALBERS, M. B. (2017). The Variegated Financialization of Housing. *International Journal of Urban and Regional Research*, 41, 2017, p. 542-554.

AZEVEDO, S. de; MARES GUIA, V. R. dos. (2010). Os “dois lados da moeda” nas propostas de gestão metropolitana: virtude e fragilidade das políticas. In E. CASTRO; M. J. WOJCIECHOWSKI (orgs.). *Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles.

BALBIM, R. N.; BECKER, M. F.; COSTA, M. A.; MATTEO, M. (2011). Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. *Revista Paranaense De Desenvolvimento*, Curitiba, n.120, p.149-176, jan./jun. 2011.

BERTOL, L. E.; HOSHINO, T. de Z. P. (2014). A Ilha e a Costeira: a (in)visibilidade dos conflitos fundiários no planejamento territorial da Região Metropolitana de Curitiba. In O. L. FIRKOWSKI; R. MOURA (ed.). *Curitiba: Transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital.

BONDUKI, N. (2013). Planos locais de habitação: das origens aos dilemas atuais nas Regiões Metropolitanas. In R. DENALDI. *Planejamento habitacional – Notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação*. São Paulo: Annablume.

CARDOSO, A. L. (org) (2013). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital.

COLLIER, R. B.; COLLIER, D. (2001). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

DENALDI, R.; KLINK, J.; SOUZA, C. (2010). Habitação, inclusão social e governança urbana colaborativa. In E. CASTRO; M. J. WOJCIECHOWSKI (orgs.). *Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles.

FIRKOWSKI, O. L. C. F. (2013). Metrópoles e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio?. In B. A. FURTADO; C. KRAUSE; K. C. B. de FRANÇA (ed.). *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília: IPEA.

FIX, M.; PEREIRA, A. L. dos S. (2013). Metrópole brasileira nas políticas públicas setoriais. In: B. A. FURTADO; C. KRAUSE; K. C. B. de FRANÇA (ed.). *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília: IPEA.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP) (2013). *Déficit habitacional municipal no Brasil*. Belo Horizonte.

GLASER, B.; STRAUSS, A. (2006). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Londres: Aldine Transaction.

HOSHINO, T. de A. P.; MOURA, R. (2019). Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrópole. *Cadernos Metrópole*, v. 21, n. 45, p. 371-392.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) (2010). *Aglomerados subnormais - Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) (2013). *40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*. Brasília: Ipea.

KLINK, J. J. (2010). A construção de novas governanças para as áreas metropolitanas: o cenário brasileiro". In F. MAGALHÃES (org.) *Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades*. Nova Iorque: Banco Interamericano de Desenvolvimento.

MACHADO, G. G. (2009). *Gestão Metropolitana e Autonomia Municipal: Dilemas das transações federativas*. Belo Horizonte: PUC Minas.

MARICATO, E. (2000). As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias". In O. ARANTES; C. VAINER; E. MARICATO (org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes.

MARICATO, E. (2011). *Metrópoles desgovernadas*. *Estudos Avançados*, v. 25, n. 71, pp. 7-22, jan./abr. 2011.

NABUCO, A. L.; BOSSI, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (2010). O papel das secretarias de planejamento no fortalecimento da governança colaborativa metropolitana. In E. CASTRO; M. J. WOJCIECHOWSKI (orgs.). *Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: Observatório das metrópoles.

NASCIMENTO NETO, P. (2013). Resíduos sólidos urbanos: perspectivas de gestão intermunicipal em regiões metropolitanas. São Paulo: Atlas.

NASCIMENTO NETO, P.; MOREIRA, T. (2017). The Metropolitan Dimension of Housing Policy. *Mercator*, v. 16.

NASCIMENTO NETO, P.; MOREIRA, T.; HARDT, C.; SCHUSSEL, Z. (2015). Análise de políticas públicas: entre a modelagem e a realidade da política habitacional. *Revista de Administração Pública*, v. 49.

ROLNIK, R. (2009). Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 31 – 50, nov. 2009.

ROLNIK, R.; KLINK, J. (2011). Crescimento Econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? *Revista Novos Estudos CEBRAP*, n. 89, p. 89- 109, mar. 2011.

ROYER, L. de O. (2013). Municípios “autárquicos” e região metropolitana: a questão habitacional e os limites administrativos. In B. A. FURTADO; C. KRAUSE; K. C. B. De FRANÇA (eds.). Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA.

ROYER, L. de O. (2014). Financeirização da política habitacional: Limites e perspectivas. São Paulo: Annablume.

SHIMBO, L. Z. (2012). Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: Editora C/Arte.

STAKE, R. (2005). Case Studies. In N. DENZIN; T. LINCOLN (org.). *Handbook of qualitative research*. Londres: Sage, 2005.

VAINER, C. B. (2006). Lugar, região, nação, mundo: explorações históricas do debate acerca das escalas da ação política. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 8, n. 2, p. 9 – 29, nov. 2006.

VILLAÇA, F. (2010). Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In C. DEÁK, C.; S. R. SCHIFFER (org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP.

YIN, R. K. (2005). *Case Study Research*. Londres: Bookman.

HABITAÇÃO SOCIAL DE MERCADO E PRODUÇÃO DO ESPAÇO NA METRÓPOLE DE CURITIBA

análise da execução do Programa
Minha Casa Minha Vida

Érika Poletto

Madianita Nunes da Silva

INTRODUÇÃO

O presente capítulo analisa a produção de habitação social pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) na metrópole de Curitiba. O objetivo é avaliar em que medida a execução dos empreendimentos produzidos entre 2009 e 2014¹ para o Faixa 1 do Programa reforçou ou transformou a lógica a partir da qual o processo de estruturação da metrópole tem historicamente se realizado. Além disso, pretende-se explicitar a lógica e a natureza dos processos desencadeados pelos agentes envolvidos na produção dos empreendimentos construídos para o Faixa 1 na metrópole estudada.

A reflexão justifica-se, em primeiro lugar, pela relevância do PMCMV na produção de habitação no Brasil a partir de 2009, ano de seu lançamento, e pelas características de sua concepção e execução, marcados por forte protagonismo do mercado imobiliário (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Somada a esses aspectos, considerando a realidade estudada, a produção dos espaços de moradia popular ocupa um lugar importante no processo de estruturação da metrópole,

1. Período que corresponde aos governos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e à primeira gestão da Presidenta Dilma Vana Rousseff.

com características próprias da realidade local, no que diz respeito à produção, localização e agentes envolvidos (NUNES DA SILVA, 2012; CZYTAJLO; CASARES; NUNES DA SILVA, 2014; POLETO, 2018).

O artigo inicia apresentando uma caracterização histórica da relação entre produção dos espaços de moradia popular e a metropolização em Curitiba no período que antecede o lançamento do PMCMV. Em seguida, são apresentadas as características do Programa e de sua execução na metrópole estudada à luz dos empreendimentos construídos para a Faixa 1. Conclui-se com uma reflexão acerca da relação entre a produção de habitação social pelo mercado e produção do espaço na metrópole de Curitiba.

Como recorte territorial de análise, adotou-se o conjunto de municípios que concentrou o maior volume de produção do PMCMV. A espacialidade formada por esse conjunto apresenta a dinâmica metropolitana mais intensa, conforme destacam Freitas-Firkowski e Nunes da Silva (2018), denominada no presente trabalho como metrópole de Curitiba² (Figura 1).

Os dados referentes ao PMCMV têm como fonte o Ministério das Cidades (2018). Além dessa fonte, os conteúdos apresentados tomam como base resultados de pesquisas desenvolvidas no Laboratório de Habitação e Urbanismo (LAHURB) da Universidade Federal do Paraná (UFPR).³

2. Integram a metrópole os 14 municípios da Região Metropolitana de Curitiba (RMC): Curitiba, município-polo com 1.746.896 habitantes em 2010 (IBGE), além de Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Campina Grande do Sul, Colombo, Almirante Tamandaré, Rio Branco do Sul, Campo Magro, Itaperuçu, Campo Largo, Araucária, Fazenda Rio Grande e São José dos Pinhais. Estes correspondem ao que o IBGE denominou, na Região de Influência das Cidades - REGIC, de Área de Concentração da População (ACP). A denominação de ACP foi substituída recentemente pela noção de Arranjo Populacional (AP), definido como "agrupamento de dois ou mais municípios onde há uma forte integração populacional devido aos movimentos pendulares para trabalho ou estudo, ou devido à contiguidade entre as manchas urbanizadas principais" (IBGE, 2015, p. 22). O AP de Curitiba é composto por 18 municípios, que aos da ACP somam-se Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Contenda, Mandirituba e Rio Branco do Sul. A Região Metropolitana de Curitiba institucionalizada abrange 29 municípios, dentre eles os pertencentes à ACP e ao AP.

3. Projetos de Pesquisa coordenados pela professora Madianita Nunes da Silva, intitulados "O Programa Minha Casa Minha Vida e a dinâmica habitacional

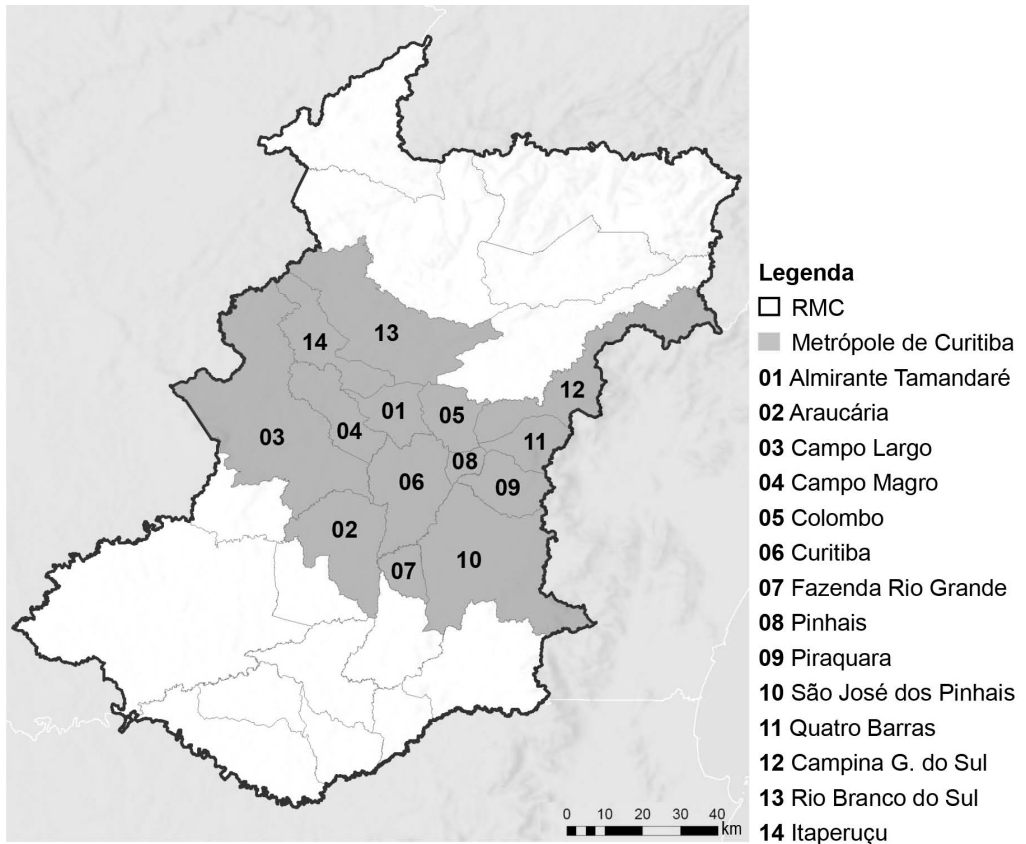


Figura 1. RMC e Metrópole de Curitiba (2019)

Fonte: Elaboração das autoras.

metropolitana em Curitiba”, BANPESQ THALES 2013006041, financiado pelo CNPq entre 2014 e 2016; e “Produção da COHAB - CT e universalização do acesso à moradia na metrópole de Curitiba”, BANPESQ THALES 2015016935. Além da Dissertação de Mestrado defendida em 2019 por Érika Poletto Ferreira no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano da UFPR, intitulada “O custo global de implantação do Programa Minha Casa Minha Vida na metrópole de Curitiba”, vinculada ao primeiro dos Projetos de Pesquisa supracitados e ao Programa de Pesquisa da *Rede Observatório das Metrôpoles* no Projeto de Pesquisa “Habitação e direito à cidade”.

METROPOLIZAÇÃO E PRODUÇÃO DOS ESPAÇOS DE MORADIA POPULAR NO PERÍODO QUE ANTECEDE O PMCMV

De acordo com Nunes da Silva (2012), a produção dos espaços de moradia popular tem uma participação importante na realização da metropolização em Curitiba. A autora afirma ainda que, embora a relevância da produção desses espaços se mantenha desde a instauração da metropolização na década de 1970, ao longo do tempo observam-se mudanças importantes nos agentes envolvidos, no tipo e lógica que conduz essa produção e na localização da moradia popular (NUNES DA SILVA, 2012; 2014).

Conforme a autora observa, até a década de 1970, a produção dos espaços de moradia popular esteve ligada à formação de uma periferia autoconstruída situada no entorno da cidade-polo (município de Curitiba) e municípios limítrofes. Periferia consolidada também pela implantação de loteamentos que vinham sendo aprovados desde a década de 1950 (NUNES DA SILVA, 2012).

Segundo Nunes da Silva (2012), os loteamentos populares desse período caracterizaram-se pelo parcelamento de áreas rurais com baixo preço e dotadas de um mínimo de infraestrutura, que viabilizaram a produção de lotes com pouco investimento e a baixo custo para o empreendedor. O tipo de produto comercializado atendia à demanda dos compradores em potencial – migrantes vindos da zona rural do Paraná, antes ocupados com atividades agrícolas e com recursos financeiros escassos – e, também, aos interesses dos proprietários dessas terras. Estes se beneficiaram com a renda da terra proporcionada pela mudança de uso do solo (de rural para urbano) e pela valorização imobiliária viabilizada pelos investimentos públicos em infraestrutura e serviços urbanos implantados nos anos seguintes.

Além dessas características, muitos dos novos lotes produzidos foram comercializados antes dos parcelamentos terem sido totalmente implantados, dando origem a espaços de moradia

precários e que, nos anos seguintes, passaram a se caracterizar por irregularidades urbanísticas e fundiárias. A partir desses expedientes, entre 1950 e o final de 1970, uma quantidade significativa de loteamentos precários e distantes dos núcleos urbanos então consolidados foram implantados nos municípios que integram a metrópole de Curitiba, em especial a leste, região marcada por fragilidades ambientais (NUNES DA SILVA, 2012).

Segundo MADE (2004, p. 56), na década de 1950 foram aprovados 75.729 lotes em toda a RMC, sendo 66,52% em apenas três municípios: Piraquara (21.427), Pinhais (10.954) e São José dos Pinhais (18.006), situados a leste.

A partir de 1979, ano da aprovação da Lei Federal no 6.766, foi modificada a localização onde até então se realizara com mais intensidade a atividade imobiliária destinada à produção de lotes populares. Embora o parcelamento do solo tenha reduzido seu dinamismo em relação às décadas anteriores, na década de 1980, os municípios de Araucária, Campo Largo e Fazenda Rio Grande, situados a oeste e sul de Curitiba, destacam-se em número de lotes aprovados (MADE, 2004).

O período entre 1960 e 1980 foi também marcado pelo crescimento da informalidade no município de Curitiba. De acordo com dados da Prefeitura de Curitiba (2007), na década de 1960 já existiam favelas em diferentes pontos do seu território, sendo os primeiros assentamentos datados dos anos 1940 e 1950. O documento destaca, no entanto, que foi na década de 1980 quando o fenômeno se intensificou, de fato, no município-polo.

O processo de produção das favelas no município de Curitiba acompanhou a execução do Plano Diretor aprovado em 1966 e implantado nas décadas seguintes. Segundo Albuquerque (2007), entre as décadas de 1970 e 2000, período em que foram executadas as principais intervenções no zoneamento, no sistema viário, na implantação dos parques urbanos, dentre outros projetos que se tornaram ícones da cidade, 16,0% do incremento domiciliar foi absorvido por esses assentamentos.

O crescente processo de produção de favelas no município-polo acompanhou, também, os programas de habitação implantados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) entre as décadas de 1960 e 1980. Uma das características da atuação do BNH na RMC foi a concentração dos investimentos no município de Curitiba, que não se estenderam de forma importante aos demais municípios metropolitanos. A concentração da produção de moradias populares na cidade-polo, derivada especialmente da atuação da Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT)⁴, perdurou nas décadas seguintes, conforme identificou o diagnóstico do Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC, elaborado no início dos anos 2000 (PARANÁ, 2001).

Entre 1965 e 1986, período de vigência do BNH, foram produzidas no município de Curitiba 40.826 unidades habitacionais distribuídas entre casas (47,5%), apartamentos (46,0%) e lotes destinados à autoconstrução (6,5%) (TEXEIRA, 2016). Além disso, Nunes da Silva, Vasco e Texeira (2018) destacam que, nos primeiros anos do BNH, a produção de casas foi mais importante e esteve ligada à execução da política de remoção das favelas, ação esta que marca a intervenção nesses assentamentos no período.

A partir de 1980, assim como no restante do país, o crescimento das favelas se intensificou e a carência de moradia se agravou. Entre 1982 e 1987, o número de domicílios em favelas no município de Curitiba passou de 7.716 para 11.929. Em 1996, esses assentamentos já contabilizavam 33.778 domicílios (CURITIBA, 2005, p. 54).

Na mesma década, a redução de recursos para produção estatal de habitação marcada pela extinção do BNH, somada à crise econômica que assolava o Brasil no período, transformaram a política de habitação executada no município-polo. Segundo Curitiba (2005, p. 52-53), o empobrecimento da população tornou inacessível às famílias com renda abaixo de três salários-mínimos (SM) a aquisição das unidades residenciais

4. Responsável desde sua criação em 1965 pela implantação da Política Municipal de Habitação em Curitiba (NUNES DA SILVA; VASCO; TEXEIRA, 2018).

que vinham sendo produzidas pela COHAB-CT, que, a partir da década de 1990, passava a priorizar a produção de lotes urbanizados para autoconstrução.

No que diz respeito à localização da produção da Companhia, Nunes da Silva, Vasco e Texeira (2018) constatam que, ao longo da história, os empreendimentos habitacionais foram sendo produzidos em novas frentes de ocupação urbana, com predomínio nas regiões oeste e sul do município de Curitiba. As autoras observam, ainda, que, além de serem implantados em áreas cada vez mais distantes do centro da cidade, os espaços de moradia popular produzidos pela Companhia foram tendo progressivamente as superfícies dos lotes reduzidas com o consequente aumento da densidade demográfica.

A partir da década de 1990, o processo de produção do espaço da metrópole de Curitiba passou por importantes transformações em relação às décadas anteriores, tanto no que se refere à produção dos espaços de moradia popular, como aos destinados para as classes de renda mais elevada (NUNES DA SILVA, 2012; FERNANDES; FIRKOWSKI, 2014).

Em relação ao mercado imobiliário de alta renda, Fernandes e Firkowski (2014, p. 274) destacam que, a partir de meados da década de 2000, cresceu a participação de incorporadoras com capital aberto e negociado na Bolsa de Valores, responsáveis pelos novos produtos imobiliários destinados às classes de renda mais elevada. Esses empreendimentos foram implantados em áreas que nas décadas anteriores haviam se beneficiado do aumento especulativo do preço da terra, derivado especialmente dos investimentos públicos em infraestrutura – caso de alguns bairros situados a oeste.

No que tange à moradia popular, conforme aponta Nunes da Silva (2012), a partir da década de 1990 observa-se em toda a extensão da metrópole a redução significativa da produção de lotes formais e o aumento do número de domicílios em favelas. Estas evoluem de 571 assentamentos e 54.662 domicílios no final da década de 1990 para 984 assentamentos e 98.444 domicílios no final da de 2000.

A autora destaca, ainda, que, entre o final dessas duas décadas (1990-2000), o crescimento relativo de assentamentos informais de moradia na metrópole de Curitiba, em especial favelas e loteamentos clandestinos, foi de 72,32%. Isto aconteceu a partir de uma dinâmica que se estendeu para a maioria dos municípios que integram a metrópole. Além da participação nesse crescimento, o município de Curitiba manteve-se como aquele com o maior número de assentamentos, somando 341 áreas no ano de 2005. O número de domicílios cresceu mais em termos relativos do que o número de assentamentos, chegando a 79,23%. Embora isso seja observado em toda metrópole, em termos absolutos, houve maior participação de Curitiba e Piraquara, este último situado na região leste da RMC (NUNES DA SILVA, 2014).

No que diz respeito às lógicas que passaram a conduzir as ações dos agentes envolvidos na produção das favelas, o período é também caracterizado por um crescimento do mercado de locação e comercialização de imóveis nesses assentamentos (PEREIRA; NUNES DA SILVA, 2009; NUNES DA SILVA, 2012).

Entre 1990 e meados da década de 2000, por meio de um programa realizado em parceria com a iniciativa privada, a COHAB-CT passou a produzir lotes urbanizados para comercialização. Na década de 1990, surgiram também as primeiras experiências de regularização de favelas em Curitiba. Essa década respondeu por aproximadamente 40,0% da produção histórica da Companhia, sendo os loteamentos construídos em parceria com a iniciativa privada responsáveis por 55,0% da produção e a regularização fundiária por 27,0%. A localização dessa produção realizou-se especialmente no sul do município de Curitiba em novas frentes de expansão urbana (DUDA, 2016).

A partir da segunda metade da década de 2000, a retomada dos investimentos federais em habitação introduziu novos elementos ao processo de produção dos espaços de moradia popular na metrópole, em especial com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento Urbanização de Favelas (PAC-UAP), em 2007, e do PMCMV, em 2009. Em

função das características da execução desses programas na metrópole de Curitiba, predominou a provisão habitacional (NUNES DA SILVA; VASCO; TEXEIRA, 2018; NUNES DA SILVA; CLARO; TEXEIRA, 2019). Nos próximos tópicos, será caracterizada a lógica de produção da Faixa 1 do PMCMV e seu processo de execução na metrópole estudada.

ESTADO, MERCADO E O PMCMV

Historicamente, as cidades brasileiras têm como característica comum entre elas um padrão desigual de urbanização representado pelo contínuo espraiamento da mancha urbana, que produz espaços marcados pela precariedade urbanística, prioritariamente habitados pela população de menor renda, com pouca ou nenhuma diversidade funcional e grande homogeneidade social. Essas características têm sido reforçadas pela execução de programas voltados à produção de habitação social que articulam Estado e mercado imobiliário, observados desde o BNH na década de 1960 (BONDUKI, 2004; CARDOSO; ARAGÃO, 2013; VILLAÇA, 1986) e que se aprofundaram com o PMCMV em 2009.

A atuação conjunta do Estado e do mercado imobiliário na transformação do espaço urbano ocorreu a partir de diversos expedientes. Isso permitiu que a iniciativa privada se apropriasse de maneira vantajosa das ações desencadeadas pela política pública, tais como mudanças de zoneamento, implantação de infraestrutura ou por meio do subsídio direto à construção civil.

Denizo (2013) destaca, ainda, que a produção estatal de habitação social no Brasil tem sido concebida mais para equacionar problemas estruturais e impulsionar a cadeia produtiva da construção civil do que para enfrentar a questão da moradia.

Baseada na lógica da produção pelo mercado, ocorreu a indistinção entre produção de habitação social e o mercado capitalista de habitação (ou habitação de mercado), resultando num produto que Shimbo (2010) denominou por “Habitação

Social de Mercado”. Isto porque, mesmo a partir da execução de políticas públicas e intervenção governamental, o protagonismo desse tipo de produção residia no agente privado.

A partir desse modelo de produção de “Habitação Social de Mercado”, e em resposta à crise financeira mundial desencadeada no setor imobiliário norte-americano de 2008, em março de 2009 foi lançado o PMCMV pelo Governo Federal. Em sua primeira fase de execução, o Programa apresentou como meta a construção de 1.000.000 de moradias em curto prazo de tempo com patamares de subsídio direto proporcional à renda das famílias. Do total das unidades habitacionais previstas, 40,0% deveriam ser direcionadas à Faixa 1, destinada a famílias com renda mensal de até três salários-mínimos, porcentagem justificada pela preponderância do *deficit* habitacional brasileiro nessa faixa de renda.

Embora justificado pelo combate ao *deficit*, o desenho do Programa perpetuou o padrão de produção de moradia social predominante na história do país ao definir um modelo de implantação de habitação centrado na concessão de subsídios à produção privada (CARDOSO; ARAGÃO, 2013) e cujos efeitos não significaram a universalização do acesso ao direito à moradia. No PMCMV, a construtora deteve um protagonismo na seleção de terrenos e proposição dos projetos, atrelando a produção de habitação aos interesses do mercado da construção civil, possuidor de um modo próprio de obtenção de viabilidade econômica visando ao lucro.

Ao atribuir a localização e o projeto aos agentes privados, que obedecem ao critério primordial da rentabilidade do empreendimento, não foi aplicado à execução do Programa nenhum componente de política fundiária. Em função de tais características, no lançamento do PMCMV, Bonduki (2009) já alertava que deixar o mercado imobiliário ditar o setor habitacional poderia resultar em empreendimentos localizados em áreas inadequadas, carentes de emprego, com riscos de ocorrência de impactos negativos, como o aumento do preço da terra, transferindo subsídio governamental à especulação imobiliária.

PRODUÇÃO DO FAIXA 1 NA RMC

De acordo com dados fornecidos pelo Ministério das Cidades, a produção do Faixa 1 na RMC foi de 7.138 unidades habitacionais até o ano de 2014⁵. De acordo com a mesma fonte, o Programa teve contratos assinados até 2018. Os contratos firmados e as construções executadas estiveram inseridas em quatro modalidades do PMCMV na RMC⁶:

- a) Operação Coletiva Rural, em parceria com a Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR) e Sindicatos de Trabalhadores Rurais de diferentes municípios, para financiamento às famílias de agricultores com renda bruta anual familiar de até R\$ 7.000,00;
- b) Infraestrutura urbana em parceria com a iniciativa privada, financiada pelo Programa de Aceleração de Crescimento (PAC);
- c) Habitação urbana em parceria com a iniciativa privada na modalidade Oferta Pública, para municípios com menos de 50.000 habitantes;
- d) Habitação urbana em parceria com a iniciativa privada, financiada pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

5. Os dados fornecidos pelo Ministério das Cidades (2018) para a RMC no período 2009-2014 correspondem à produção, enquanto no período 2009-2018 são referentes aos contratos assinados (POLETO, 2019).

6. O PMCMV estruturou-se em quatro subprogramas: Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), PMCMV Entidades, PMCMV em Municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes; e de acordo com as faixas de renda das famílias: Faixa 1 de 0 a 3 salários-mínimos, Faixa 2 de 3 a 6 salários-mínimos e Faixa 3 de 6 a 10 salário-mínimos. No Faixa 1, a produção é quase totalmente subsidiada, sendo o morador responsável por pagar uma taxa que, em 2009, correspondia a 5,0% da renda familiar, posteriormente fixada em R\$ 50,00 (cinquenta reais). A diferença entre o custo da unidade e o valor pago pelo morador vem do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Os empreendimentos são realizados pelo mercado imobiliário, que vende integralmente a produção à Caixa Econômica Federal (CAIXA), sem gastos de incorporação e comercialização. Os governos locais distribuem as moradias a partir das suas listas de demandas, sendo a CAIXA o agente financeiro. No PMCMV Entidades, o financiamento é do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), destinado a entidades sem fins lucrativos, ao invés das construtoras.

Não ocorreram Operações Coletivas Urbanas em Parceria com associações e cooperativas pelo PMCMV-Entidades.

Um total de 24 empresas e instituições que atuaram no Faixa 1, sendo uma delas pública, a Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR), com atividade restrita às áreas rurais. Outras cinco pessoas jurídicas de cunho misto (público/privado) atuaram nas áreas rurais: Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Agudos do Sul, Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Mandirituba, Sindicato de Trabalhadores Rurais de Quintandinha, Sindicato de Trabalhadores Rurais de São José dos Pinhais e a Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores Familiares do Estado do Paraná (FETAEP) (Tabela 1).

Tabela 1. Atuação das Empresas e Instituições no Faixa 1 - RMC (2009-2018)
 Fonte: Ministério das Cidades (2018).
 Elaboração das autoras.
 Nota: Dados correspondentes aos contratos firmados.

Empresa Instituição	Quantidade	Natureza	Modalidade
COHAPAR	1	Pública	Rural
Sindicatos Federações	5	Privada	Rural
Construtoras	5	Privada	FAR – urbanização (PAC)
Construtoras	11	Privada	FAR
Construtoras	2	Privada	FAR – urbanização (PAC) e FAR
Total	24		

As 18 restantes eram empresas privadas da construção civil, das quais cinco atuaram em infraestrutura urbana por meio do FAR-Urbanização (PAC), 11 exclusivamente com habitação urbana financiada pelo FAR, e duas em ambas as situações (Tabela 1). Houve, portanto, um predomínio de empresas privadas, com destaque para as que atuaram nas áreas urbanas.

Das 13 empresas que produziram unidades habitacionais nas áreas urbanas, 10 atuaram em municípios que integram a metrópole: AM5 Construções, Concreto Construtora de Obra, Construtora Fontanive, Construtora Yapó, FMM Engenharia, Habitel Engenharia,

Tabela 2.

Produção Habitacional do Faixa 1 - RMC (2009-2014)
Fonte: Ministério das Cidades (2018).
Elaboração das autoras.
Nota: Dados correspondentes aos empreendimentos executados.

Construtora Cobec, F. Klas Obras, Sial Construções e Construtora Village. Duas delas se destacaram em relação ao número de unidades produzidas: a AM 5 Construtora Ltda. e a FMM Engenharia Ltda., responsáveis por 3.747 unidades habitacionais, aproximadamente 60,0% do total da produção. Essas duas construtoras são locais e foram abertas nas décadas de 1970 e 1980, respectivamente. Antes do PMCMV, já atuavam no mercado residencial por meio do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) (POLETO, 2019).

Em relação ao número de unidades habitacionais, das 7.138 produzidas, 198 (2,77%) foram rurais pela COHAPAR, 370 (5,18%) rurais por sindicatos e federações rurais, e 6.570 (92,04%) urbanas pelo mercado imobiliário, representado pelas construtoras (Tabela 2).

Empresa Instituição	Natureza	Modalidade	Unidades Entregues
COHAPAR	Pública	Rural	198
Sindicatos Federações	Privada	Rural	370
Construtoras	Privada	FAR e FAR – urbanização (PAC)	6.570
Total			7.138

Curitiba, Colombo, Fazenda Rio Grande, Piraquara e São José dos Pinhais, que integram a metrópole de Curitiba, receberam 85,72% do total da produção do Faixa 1, correspondente a 6.119 unidades. (Figura 2).

Ainda em relação à localização geográfica dos empreendimentos, a maior parte da produção urbana situa-se no município de Curitiba⁷, com 61,26% do total das unidades habitacionais do Faixa 1 na RMC. Do restante, 24,46% dos empreendimentos distribuíram-se entre Colombo, Piraquara, São José dos Pinhais e Fazenda Rio Grande, localizados a nordeste e a sudeste do município-polo (Tabela 3).

7. Atualmente, 100% do território do município de Curitiba é urbano.

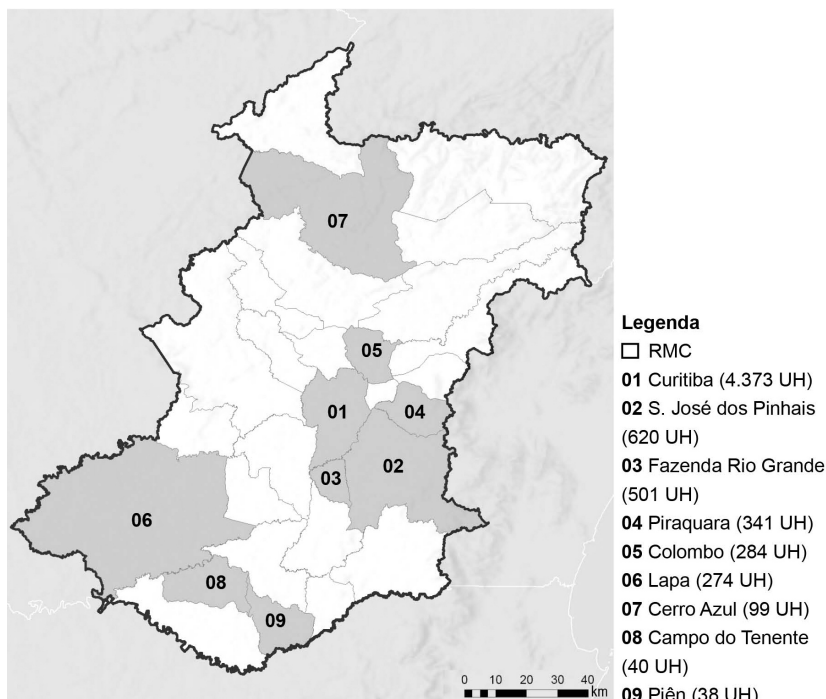


Figura 2. Municípios da RMC com unidades habitacionais construídas pelo Faixa 1 do PMCMV em áreas urbanas 2009-2014

Fonte: Ministério das Cidades (2018).
Elaboração das autoras.
Nota: Dados correspondentes aos empreendimentos executados

Município	Nº de Empreendimentos	Unidades Entregues
Curitiba	13	4.373
São José Dos Pinhais	2	620
Fazenda Rio Grande	1	501
Piraquara	1	341
Colombo	1	284
Total	18	6.119

Tabela 3. Empreendimentos e Unidades Habitacionais do Faixa 1 do PMCMV segundo municípios na metrópole de Curitiba 2009-2014

Fonte: Ministério das Cidades (2018).
Elaboração das autoras.
Nota: Dados correspondentes aos empreendimentos executados.

A partir dos dados apresentados, constata-se, em síntese, que a produção habitacional do Faixa 1 na RMC destinou-se majoritariamente às áreas urbanas. Além disto, realizou-se pela iniciativa privada, agente responsável por quase a totalidade da produção, e localizou-se prioritariamente nos municípios que integram a metrópole de Curitiba, com grande concentração no município-polo.

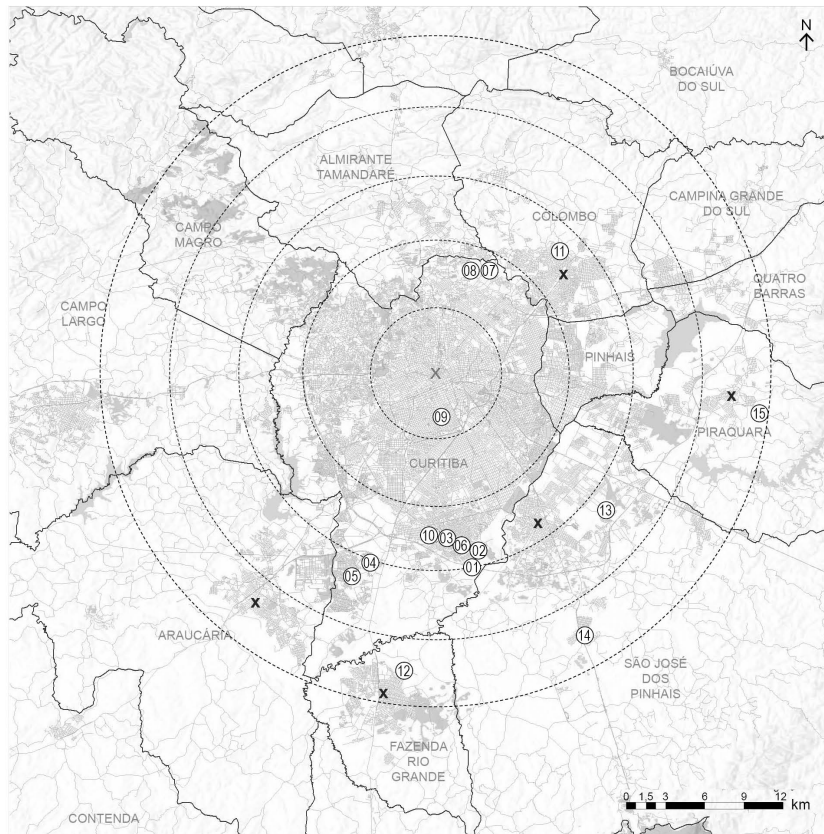
A espacialização dos empreendimentos permitiu constatar, também, que a produção nesses municípios dista até 25 quilômetros da área central de Curitiba, estando a maioria entre 15 e 18 quilômetros, isto é, em novas frentes de expansão urbana na periferia do município-polo (Figura 3).

Figura 3.

Localização dos Empreendimentos do PMCMV Faixa 1 nos municípios que integram a metrópole de Curitiba - 2018

Fonte: Ministério das Cidades (2018) e Google (2018).
Elaboração das autoras.

Nota: Em função da escala do mapa e da proximidade geográfica, alguns empreendimentos foram indicados numa mesma localização.



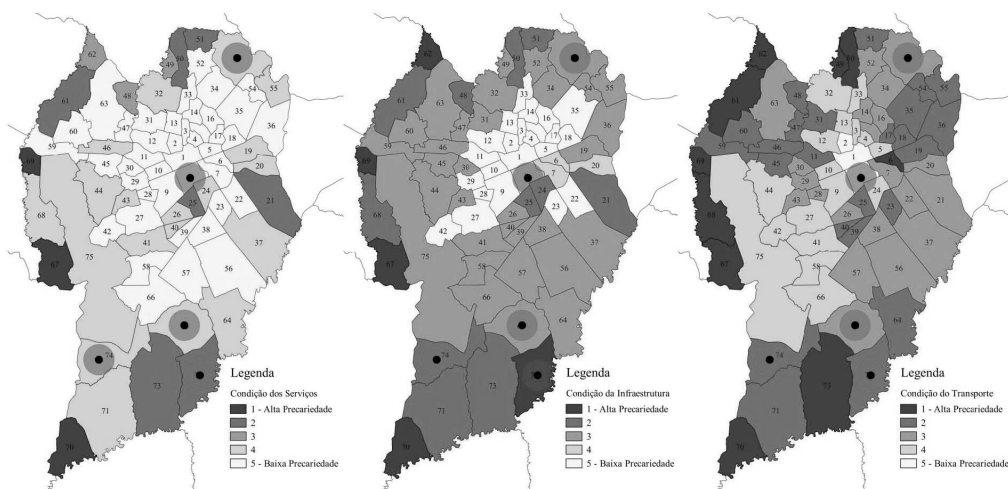
Legenda

- | | | |
|--|---|--|
| 01 Conjunto Parque Iguçu | 07 Residenciais Aroeira e Imbuia | 14 Residencial Serra do Mar |
| 02 Residencial Novo Bairro | 08 Residencial Pinheiros | 15 Vista da Serra |
| 03 Residenciais Santa Mônica e São Francisco | 09 Residencial Esperança | ⊞ Raios distância 5km |
| 04 Residencial Vila Mariana | 10 Residencial Caiobá | X Área Central de Curitiba |
| 05 Moradias Cerâmica e Moradias Boa Esperança | 11 Residencial Ilha do Arvoredo | X Área Central dos municípios do entorno ao polo |
| 06 Residencial Buriti | 12 Residencial Jardim Europa | |
| | 13 Moradia Netuno I | |

O cruzamento da produção do Faixa 1 com os indicadores de urbanização dos bairros de Curitiba produziu por Bittencourt (2017) permitiu verificar, ainda, que os 13 empreendimentos situados na cidade-polo foram implantados em áreas com carência de infraestrutura. Ou seja, a concentração da produção no município-polo não significou a melhor inserção urbana dos empreendimentos (Figura 4).

Os empreendimentos executados na metrópole de Curitiba caracterizaram-se pela adoção de três tipologias: duas para condomínios horizontais (casa térrea e sobrados geminados) e uma para edifícios verticais (apartamentos em edifícios de quatro pavimentos, com quatro habitações por andar). No total, foram entregues 50,0% das unidades na tipologia de casa térrea ou sobrado e

Figura 4. Localização dos Empreendimentos do Faixa 1 do PMCMV no município de Curitiba em relação a indicadores de urbanização dos bairros
 Fonte: Ministério das Cidades (2018) e Bittencourt (2017). Elaboração das autoras.



Legenda

● Bairros com empreendimentos do PMCMV Faixa 1

Condição da Infraestrutura

- 1 - Alta Precariedade
- 2
- 3
- 4
- 5 - Baixa Precariedade

50,0% na tipologia de apartamento. Todas as tipologias seguiram um modelo arquitetônico similar, mesmo tendo sido projetadas e executadas por diferentes construtoras (POLETO, 2019).

A utilização de poucas tipologias replicadas inúmeras vezes constituiu uma estratégia de redução de custos e ampliação das margens de lucro das construtoras por meio da padronização e obtenção de ganhos de escala. A produção de megaempreendimentos também foi constatada, sendo cinco de grande porte, caracterizados pela aprovação de vários condomínios, que, somados, conformaram uma grande intervenção (POLETO, 2019).

A produção do Faixa 1 também teve pouco impacto na redução do *deficit* habitacional metropolitano. De acordo com a Fundação João Pinheiro, em 2009 o *deficit* habitacional na RMC era estimado em 76.519 mil domicílios, sendo 93,7% (71.709) em áreas urbanas. Do total do *deficit* em áreas urbanas, 61.311 domicílios (85,5%) correspondiam a famílias com renda mensal até três salários-mínimos (FJP, 2012).

Comparando o total de domicílios na faixa de renda que compõe a maior parte do *deficit* habitacional, a produção do Faixa 1 representou 11,64% do *deficit* em áreas urbanas na RMC.

Com base em Nunes da Silva, Vasco e Texeira (2018), vale destacar ainda que, parte da produção do Faixa 1 no município-polo, correspondente a 1.103 unidades (CAIXA, 2018), foi destinada à execução da política de intervenção em favelas e utilizadas para receber famílias removidas desses assentamentos.

A LÓGICA DA INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA NO FAIXA 1⁸

Conforme dados apresentados, todas as unidades habitacionais do Faixa 1 em áreas urbanas na RMC foram produzidas por construtoras. Mais de 60,0% dessa produção foi implantada no município-polo, caracterizando, portanto, a produção de habitação social pelo PMCMV na metrópole analisada.

8. Análise desenvolvida a partir da execução do Faixa 1 em Curitiba, município-polo da metrópole, que recebeu a maior parte da produção.

Na produção do Faixa 1 pelo mercado imobiliário, de acordo com Shimbo (2010), a estrutura de gestão e produção da habitação social não segue rigorosamente as etapas de produção e lucratividade da incorporação imobiliária tradicional, observando-se a divisão das atribuições necessárias à execução das mesmas entre os agentes envolvidos. Enquanto a incorporação e a comercialização são responsabilidade da ação conjunta da CAIXA e das Companhias de Habitação ou Secretarias Municipais, as construtoras ocupam-se da elaboração dos projetos, da construção e da gestão da obra. Nesse modelo de estrutura, o Estado é o agente da demanda e cumpre o papel de incorporador, promovendo e articulando as ações necessárias para a produção da habitação. A sua participação pode envolver a aquisição de terras, seleção da demanda, recursos e contratação das construtoras para produção das unidades (SHIMBO, 2010).

O objeto do contrato das construtoras pode abranger despesas com terreno, infraestrutura interna e externa, edificações e equipamentos. Além disto, como o PMCMV estabelece um custo fixo para as unidades, esse valor precisa ajustar-se ao padrão de lucratividade da empresa (ROLNIK, 2014).

O desenho do PMCMV centrado na concessão de subsídios à produção privada de habitação popular é determinante para a compreensão do padrão de lucratividade das construtoras associadas, que, embora mantenha-se atrelado à transformação do uso do solo, não incorpora a expectativa de valorização imobiliária. Isso acontece porque, diferentemente da lógica tradicional do mercado, a receita da empresa contratada é inalterável. Ou seja, o Valor Geral de Venda (VGV) não é determinado pela iniciativa privada, mas pela concessão dos subsídios públicos previamente fixados pelo Programa, que define um limite máximo para o custo das unidades habitacionais (ROLNIK, 2014).

As disposições que tratam desse limite máximo de custo constam das Portarias do Ministério das Cidades publicadas entre 2009 e 2018, que estabeleceram diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento

no âmbito do PAR e do PMCMV, determinando o valor que a construtora recebe por unidade habitacional entregue e as obrigações e condições para seu repasse.

Tomando como referência os valores máximos das unidades habitacionais segundo tipologias (apartamento ou casa/sobrado), para os municípios da RMC, de acordo com essas Portarias (DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 2018), constatou-se que o valor destinado à produção de apartamentos era mais lucrativo não apenas porque o subsídio era maior, mas porque o preço da terra era dividido pelo número de unidades construídas (POLETO, 2019).

Como o VGV é fixado pelas Portarias, a margem da lucratividade das empresas recai sobre os custos de construção das unidades (neste caso, o preço do terreno tem relevância), os custos operacionais e legais, e os custos administrativos.

Vale destacar que, se por um lado o VGV tem valor fixo (tornando-se um fator limitador), por outro a formatação do Programa permite que alguns custos e riscos sejam reduzidos para o construtor. Como a demanda por moradias é determinada pelas Prefeituras ou Companhias municipais e o repasse financeiro é feito pela CAIXA, a construtora não precisa se responsabilizar pela comercialização e entrega dos empreendimentos, reduzindo custos operacionais, tais como os referentes ao *marketing* e aos plantões de vendas. Além disso, os riscos de inadimplência são inexistentes, sendo absorvidos pelo Estado, que atua como incorporador.

Em relação aos custos legais, o poder público pode conceder vantagens às construtoras, tais como a redução de impostos, taxas e do período de aprovação dos empreendimentos, justificados pelo interesse social envolvido na produção das unidades.

No caso do município de Curitiba, no ano de 2009 foi aprovada a Lei Complementar n° 72, que teve como objetivo criar incentivos para a promoção de empreendimentos destinados à programas de habitação de interesse social produzidos pela COHAB-CT ou em parceria desta Companhia com a iniciativa privada. Esses

incentivos caracterizam-se pela isenção do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e Direitos (ITBI), do Imposto sobre Serviços (ISS), do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e das taxas municipais, incidentes na etapa de viabilização do empreendimento, inclusive para a aquisição do terreno, e na emissão do Certificado de Vistoria e Conclusão de Obras (CVCO).

No que diz respeito aos custos de construção, os mais trabalhados pelas construtoras, considerando a lógica de funcionamento do Faixa 1, foi o relativo ao terreno, considerado determinante para a definição da taxa de lucro final. Assim, uma das estratégias das construtoras foi a utilização de terrenos situados em locais afastados da área urbanizada, onde o preço do metro quadrado é, em geral, mais baixo.

Conforme apurou Poletto (2019), no município de Curitiba todos os terrenos utilizados para a produção do Faixa 1 foram adquiridos pelas construtoras, mesmo os que eram de propriedade da COHAB-CT. Embora não tenha participado com contrapartidas de terrenos, o município viabilizou, no entanto, mudanças no uso do solo e alterações de índices urbanísticos, permitindo acréscimos de potencial construtivo de terrenos situados nos Setores Especiais de Habitação de Interesse Social (SEHIS) e nas zonas delimitadas pelo Decreto n° 854/2009 (Figura 5).

Os SEHIS em Curitiba localizam-se em novas frentes de urbanização, em regiões periféricas. A delimitação territorial desses Setores no período de execução do PMCMV foi definida no Zoneamento aprovado em 2010. A maioria dos empreendimentos do Faixa 1 em Curitiba foram construídos nos SEHIS.

Conforme identifica Poletto (2019), além de terrenos situados em novas frentes de expansão urbana, alguns empreendimentos do Faixa 1 foram construídos em áreas com restrições à ocupação, viabilizadas pela alteração das exigências urbanísticas. A definição de índices urbanísticos diferenciados para promoção de empreendimentos pela iniciativa privada em parceria com a COHAB-CT, destinados à produção de habitação de interesse social, foi regulamentada pelo decreto municipal n° 854 de 2009.

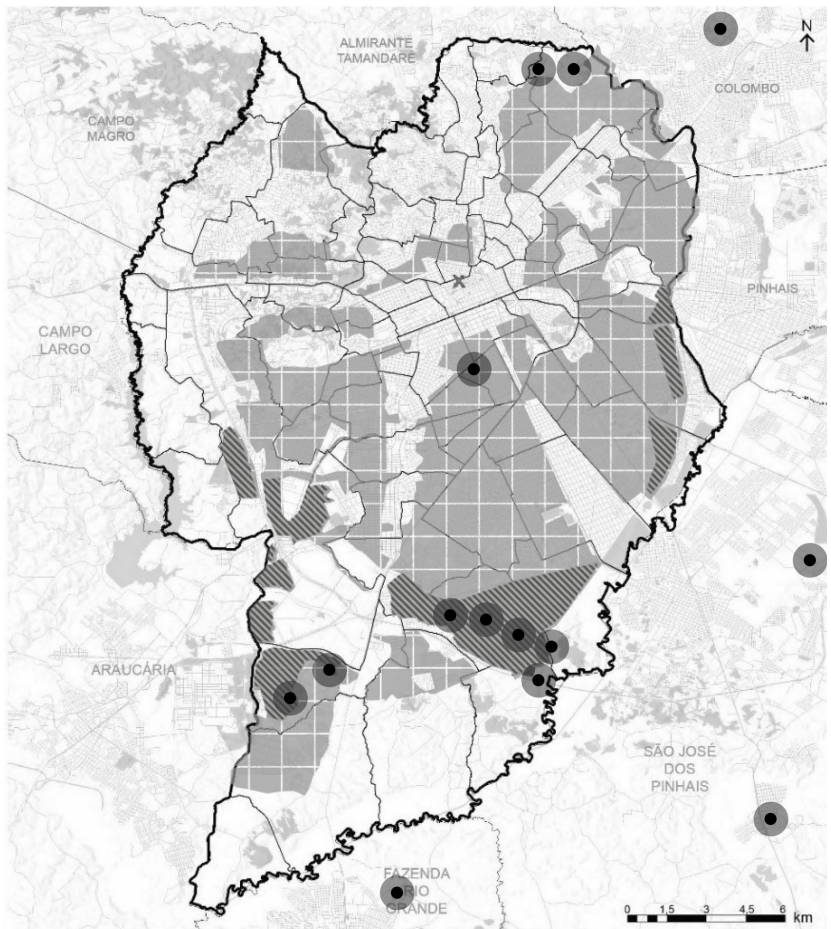


Figura 5.

Localização dos SEHIS e das zonas definidas pelo Decreto 854/2009 – Município de Curitiba

Fonte: IBGE (2018) e IPPUC (2000; 2015). Elaboração das autoras.

Legenda

- ▨ Setor Especial de Habitação de Interesse Social - SEHIS
- Áreas para empreendimentos em parceria com a COHAB
- Empreendimentos do PMCMV Faixa 1
- X Área Central

O decreto define como habitação de interesse social em Curitiba aquela destinada ao atendimento de famílias cadastradas na fila de inscritos da Companhia, com renda até seis salários-mínimos.

O decreto especifica ainda que os índices urbanísticos diferenciados podem ser adotados para a produção de lotes, habitações unifamiliares, habitações unifamiliares em série e habitações coletivas. Para sua aplicação em áreas ambientalmente protegidas, como áreas verdes e Áreas de Preservação Permanente (APP), a flexibilização dos índices deve passar pela análise e parecer prévio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Conforme observa-se na Figura 5, algumas das zonas nas quais são permitidas alterações nos índices urbanísticos ocupam uma superfície maior e estão mais bem localizadas do que os SEHIS, embora não tenham sido implantados empreendimentos do Faixa 1 nas áreas mais próximas ao centro ou nos bairros com infraestrutura urbana.

Além disso, pode-se inferir que as alterações nos índices urbanísticos e as isenções concedidas para a produção de habitação nas Faixas 1 e 2 do Programa fomentaram a atividade imobiliária, beneficiando tanto as construtoras, como a COHAB-CT. Vasco (2018) e Poletto (2019) identificam, por exemplo, que a produção de megaempreendimentos em Curitiba realizou-se pela soma de conjuntos habitacionais de diferentes Faixas do PMCMV.

Como a maioria dos empreendimentos do Faixa 1 foi implantada em SEHIS, o cálculo da lucratividade das construtoras teve redução dos custos legais. Considerando o VGV fixo, além da redução dos custos legais alguns custos operacionais também foram diminuídos em relação à incorporação imobiliária tradicional (Figura 6).

Conforme observado no caso de Curitiba, é válido considerar que as administrações municipais podem desempenhar um papel ativo na definição das localizações dos empreendimentos, mesmo quando os terrenos não são doados ou entram como contrapartida para a execução dos empreendimentos por meio da definição da legislação urbanística.

Outra questão refere-se aos riscos das construtoras no Faixa 1. Como eles estão circunscritos ao processo de construção, o atraso na execução das obras é uma variável importante

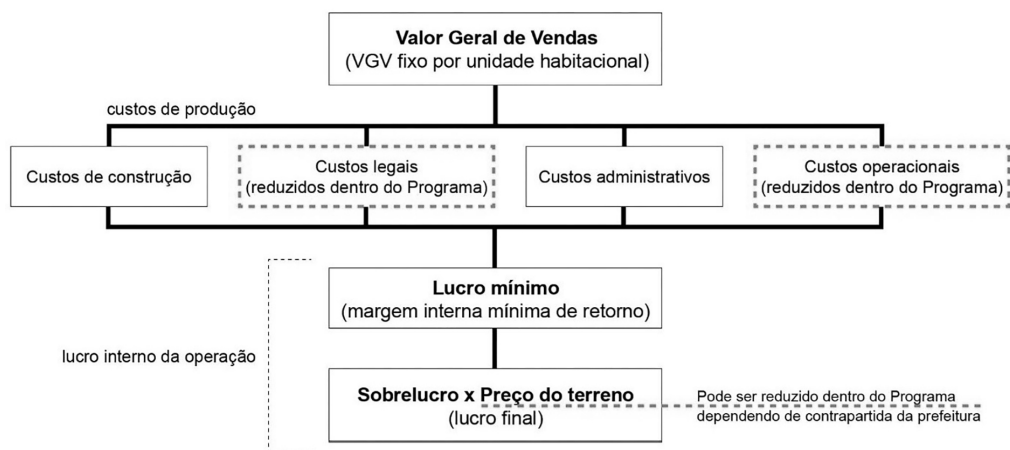


Figura 6. Cálculo de lucratividade da construtora no Faixa 1 do PMCMV

Fonte: Shimbo (2010) e Hoyler (2014). Elaboração das autoras.

Nota: Elaborado por Ferreira (2019) a partir das referências citadas.

na medida em que o valor destinado à produção da unidade habitacional não sofre correção após assinatura do contrato. Para diminuição desse risco, o cronograma entre a aprovação do projeto, assinatura do contrato e execução da obra precisa correr conforme o previamente estipulado.

Conforme apresentado, todas as construtoras atuantes na metrópole de Curitiba adotaram poucas tipologias, copiadas várias vezes, reduzindo riscos, custos e potencializando a margem de lucro por meio da padronização e dos ganhos de escala. Deve-se destacar, também, que o próprio desenho do Programa não contribuiu para a diversidade de tipologias, apresentando requisitos pré-definidos e pouco flexíveis, como a área da unidade, tipo de revestimentos externo, coberturas e esquadrias, dentre outros (CAIXA, 2018).

A Portaria do Ministério das Cidades nº 325, de 07 de julho de 2011, especificou que empreendimentos na forma de condomínios deveriam ser segmentados em um número máximo de 300 unidades habitacionais. Além disso, aqueles que somassem mais de mil unidades no total deveriam garantir áreas para

implantação de equipamentos públicos para atender a nova demanda. Essa Portaria, no entanto, foi posterior ao período de maior produção do PMCMV Faixa 1 na RMC, e acabou não sendo aplicada. Uma consequência da busca por lucratividade pelas construtoras na metrópole foram os megaempreendimentos caracterizados por mais de três conjuntos, ou seja, mais de mil moradias. Esse expediente reduziu riscos, custos e ampliou a margem de lucro derivados da simplificação dos trâmites burocráticos relacionados a diversas aprovações, como avaliações de projetos, análises de documentação e custos de contratação.

HABITAÇÃO SOCIAL DE MERCADO E PRODUÇÃO DO ESPAÇO DA METRÓPOLE DE CURITIBA

O PMCMV na metrópole de Curitiba instaurou processos já identificados por pesquisas desenvolvidas em outras metrópoles brasileiras, como a periferização (CARDOSO; LAGO, 2013; OLIVEIRA, 2017), a segregação (SOBRINHA, et. al. 2015; PEQUENO et al., 2017), a intensificação dos negócios imobiliários (RUFINO et. al., 2015) e da mercantilização da moradia popular.

A partir do caso analisado, observou-se também que a realização desses processos foi condicionada, viabilizada e/ou intensificada pelas condições históricas e políticas que caracterizam a produção social do espaço próprias da realidade estudada, nas quais as políticas urbana e habitacional desempenham um papel importante.

Observando-se o percurso histórico da produção do espaço na metrópole de Curitiba, à luz da produção dos espaços de moradia popular, constatou-se ainda que as lógicas que nortearam e viabilizaram a execução do Faixa 1 reforçaram processos e lógicas vigentes, mas também instauraram novos.

Um primeiro aspecto é explicitado pela territorialização do Programa segundo municípios. Conforme apresentado, embora mais de 60,0% da produção do Faixa 1 situe-se no

município-polo, permanecendo a concentração histórica dos recursos para provisão de habitação social em Curitiba, os dados relativos à localização dos empreendimentos revelaram que o PMCMV estendeu as condições para produção de habitação social pelo mercado aos demais municípios metropolitanos.

Pode-se considerar também que tais condições materializadas nos espaços de moradia produzidos (e na participação dos agentes que produziram os empreendimentos do Faixa 1 em municípios como Colombo, Piraquara, São José dos Pinhais e Fazenda Rio Grande) instauraram dinâmicas potencialmente transformadoras da lógica de estruturação da metrópole. A realização do PMCMV, por meio da instauração de processos e reprodução de tipologias habitacionais similares em diferentes municípios, contribuiu para a homogeneização do espaço, que, de acordo com Freitas-Firkowski e Nunes da Silva (2018), é uma das propriedades da metropolização contemporânea.

No que diz respeito às permanências, a lógica e as estratégias postas em prática para a execução do Faixa 1, materializadas pela inserção urbana e as características dos empreendimentos, reforçaram a periferação e a segregação da moradia popular, presentes desde a instauração da metropolização. Dentre as estratégias para a materialização desses processos, destaca-se a definição de índices urbanísticos diferenciados em zonas destinadas à produção de habitação social no município-polo, cuja localização direcionou a implantação dos empreendimentos a novas frentes de expansão urbana.

A segregação também foi reforçada pela produção de megaempreendimentos na periferia, caracterizados pela soma de vários conjuntos habitacionais de diferentes faixas do PMCMV. A partir dos componentes utilizados no cálculo da lucratividade das construtoras que operaram no Faixa 1, constatou-se também que a produção desses grandes projetos possibilitou a redução dos custos e ampliação dos seus lucros.

Os empreendimentos construídos no município de Curitiba localizados em zonas onde passaram a incidir índices urbanísticos diferenciados, revelam os interesses econômicos da COHAB-CT na execução do PMCMV, observando-se que a utilização desses índices estava condicionada ao estabelecimento de parceria da iniciativa privada com a Companhia. Essas parcerias revelam também a racionalidade presente no Programa, que se materializa pela execução da política habitacional local a partir da qual é intensificada a mercantilização da habitação social.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, A. F. de. (2007). A questão habitacional em Curitiba: o enigma da "cidade modelo". Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

BITTENCOURT, T.A. (2017). Desigualdade socioespacial, planejamento urbano e distribuição de recursos públicos em Curitiba: uma análise a partir da infraestrutura urbana. Monografia (Engenharia Civil), Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

BONDUKI, N. (2004). Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Minha Casa, Minha Vida: Cartilha. Disponível em: < <http://www.ademi.org.br/docs/CartilhaCaixa.pdf> >. Acesso em: 16 de mar. 2018.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Dados Faixa 1 [Mensagem pessoal]. Mensagem recebida por: erikapoletoferreira@gmail.com, em 22 jan. 2019.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. (2013). Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos de política habitacional no Brasil. In A. L. CARDOSO (org.). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 17-56.

CARDOSO, A. L.; LAGO, L. C. (2013). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais". In A.L. CARDOSO (Org.). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 7-16.

CURITIBA. (2005). Boletim Casa Romário Martins. COHAB-CT: 41 anos de planejamento e realizações. Curitiba, v. 30, n. 133, Dez. 2005.

CZYTAJLO, N. P.; CASARES, M.; NUNES DA SILVA, M. (2014). Políticas habitacionais en Tucumán – Argentina - y Curitiba - Brasil. Elementos para un abordaje comparado (2004 – 2014) In. BIENAL DEL COLOQUIO DE TRANSFORMACIONES TERRITORIALES, 10, 2014, Córdoba, Argentina; Desequilibrios regionales u políticas públicas. Anais... Córdoba: AUGM: UNC.

Habitação Social de Mercado e Produção do Espaço na Metrópole de Curitiba análise da execução do Programa Minha Casa Minha Vida

DENIZO, V. (2013). Papéis do Estado na questão habitacional: reflexões conceituais. In: Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, XV, Recife. *Anais...* Recife: ANPUR, MDU, UFPE.

DUDA, M. E. (2006). Produção da COHAB – CT no 1986 - 2002. 16 f. Relatório Final (Programa de Iniciação Científica) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

FERNANDES, F. A.; FIRKOWSKI, O. L. C. F. (2014). Verticalização e novos produtos imobiliários em Curitiba”. In O. L. C. de F. FIRKOWSKI; R. MOURA (org.). Curitiba: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles/Letra Capital, p. 273-299.

FREITAS-FIRKOWSKI, O. L. C.; NUNES DA SILVA, M. (2018). Curitiba/Brasil e Tucumán / Argentina: dinâmicas metropolitanas comparadas. *Revista e-metropolis*, n. 34, p. 6-20. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2012). Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2009. Belo Horizonte.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2013). Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2011-2012. Belo Horizonte.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2016). Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2013-2014. Belo Horizonte.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. Mapa do Zoneamento 2000. Disponível em: <http://www.ippuc.org.br/mostrarpagina.php?pagina=352&idioma=1&liar=n>. Acesso em: 05 mar. 2018

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. Mapa de Zoneamento Consolidado 2015. Disponível em: < <http://www.ippuc.org.br/mostrarpagina.php?pagina=352&idioma=1&liar=n>>. Acesso em: 05 mar. 2018

MADE (2004). Programa de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Urbanização e recursos hídricos na Região Metropolitana de Curitiba. Curitiba: Editora da UFPR.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Dados Minha Casa Minha Vida Região Metropolitana de Curitiba [Mensagem pessoal]. Mensagem recebida por erikapoletoferreira@gmail.com, em 27 abr. 2018.

NUNES DA SILVA, M. (2012). A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização de Curitiba. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

NUNES DA SILVA, M. (2014). Produção dos espaços informais de moradia e tendências de organização socioespacial do território na metrópole de Curitiba”. In O. L. C. de F. FIRKOWSKI; R. MOURA (org.). Curitiba: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, Letra Capital, p. 231-259.

NUNES DA SILVA, M.; VASCO, K. M. C. M.; TEXEIRA, A. G. (2018). Um Balanço do PAC-Urbanização de Favelas no Município de Curitiba. Relatório de Pesquisa. Curitiba: UFPR – LAHURB – PPU – Observatório das Metrópoles.

OLIVEIRA, J. C. P. (2017). As dimensões corporativas do Programa Minha Casa Minha Vida, o dilema do limite entre política social e política econômica. In A. L. CARDOSO; S. T. JAENISCH; T. A. ARAGÃO (org.). Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, p. 330-352.

PARANÁ. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) (2001). Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba: documento para discussão. Curitiba.

PEQUENO, R.; ROSA, S. V.; SILVA, H. A. O Programa Minha Casa Minha Vida no Ceará e na Região Metropolitana de Fortaleza. In A. L. CARDOSO; S. T. JAENISCH; T. A. ARAGÃO (org.). Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, p. 227-260.

PEREIRA, G.; NUNES DA SILVA, M. (2009). Dinâmica Imobiliária na Região Metropolitana de Curitiba: o mercado formal e informal e a estruturação da metrópole. In R. MOURA; O. L. C. de F. FIRKOWSKI (org.). Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba. Curitiba: Letra Capital, p. 295-314.

POLETO, E. (2019). O custo global de implantação do Programa Minha Casa Minha Vida na metrópole. Dissertação (Planejamento Urbano), Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

ROLNIK, R. (2014). Ferramenta para avaliação da inserção urbana do MCMV. São Paulo.

RUFINO, M. B. C.; KLINTOWITZ, D. C.; MENEGON, N. M.; UEMURA, M. M.; FERREIRA, A. C.; FRIGNANI, C. BARRETO, F. (2015). A produção do Programa PMCMV na Baixada Santista: habitação de interesse social ou negócio imobiliário? In C. SANTO-AMORE; L. Z. SHIMBO; M. B. C. RUFINO (org.). Minha Casa... e a cidade? Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 313-330.

SHIMBO, L. Z. (2010). Habitação Social e Habitação de Mercado: a confluência Estados, empresas construtoras e capital financeiro. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade de São Paulo, São Carlos.

SOBRINHA, M. D. P. B.; SILVA, A. F.; TINOCO, M. B. M.; FERREIRA, G. D.; GUERRA, E. C.; SILVA, F. L. B. (2015). Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal: inserção urbana, qualidade do projeto e seus efeitos na segregação socioespacial". In C. SANTO-AMORE; L. Z. SHIMBO; M. B. C. RUFINO (org.). Minha Casa... e a cidade? Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 323-352.

TEXEIRA, A. G. (2016). Produção da COHAB – CT no período do Banco Nacional de Habitação. Relatório Final (Programa de Iniciação Científica) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

VASCO, K. M. C. M. (2018). Programa Minha Casa Minha Vida como ferramenta para intervenção nas favelas de Curitiba: o caso da vila Santos Andrade. Dissertação (Planejamento Urbano), Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

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



PARTE IV

Precariedade



PRECARIEDADE E PRECARIZAÇÃO DA MORADIA EM BELO HORIZONTE

Denise Morado Nascimento

AJUSTANDO O FOCO¹

Os seres humanos e os territórios que eles ocupam, individual e coletivamente, trazem *per se* a diferença e a desigualdade. Quando categorias-conceitos e indicadores-índices² são construídos ou selecionados, lembrados ou esquecidos, aceitos ou rejeitados, na tentativa de se apreender tais diferenças ou desigualdades, estes se estabelecem inevitavelmente como partes fragmentadas resultantes de processos teórico-práticos, trazendo implicações em relação ao que está de um lado (Nós) ou do outro lado (Outros). Esses momentos nos quais se define ou se localiza algo sempre envolvem acesso desigual ao que se conhece e, portanto, sempre envolvem relações de poder. Para além desse aspecto, a definição, a classificação, a mensuração e a comparação são também reguladas pela violência da linguagem que inclui e, inevitavelmente, exclui.

1. Esse artigo apresenta argumentos e resultados frutos das pesquisas realizadas por: < Profa. Dra. Denise Morado Nascimento: (i) “O sistema de exclusão na cidade neoliberal brasileira” (Pós-Doutorado, Instituto Geociências - IGC/UFMG, e Programa Residente do Instituto de Estudos Avançados Transdisciplinares - IEAT/UFMG); < PRAXIS-EA/UFMG: (ii) “Ocupações, remoções, despejos e resistências: intervenções territoriais na produção das metrópoles”; (iii) “Territórios populares: reestruturação territorial, desigualdades e resistências nas metrópoles brasileiras”. Apoio: Ford Foundation, FUSP, PRPq/UFMG e CNPq. Coordenação: Profa. Dra. Denise Morado Nascimento e Prof. Dr. Daniel Medeiros de Freitas. Mais informações: <<http://praxis.arq.ufmg.br>>
2. “Indicador é um dado, uma informação, valor ou descrição, que retrata uma situação, um estado de coisas; [...] Índice é um valor que expressa a agregação matemática de informações numéricas, sendo, portanto, um conceito vinculado à estrutura formal de cálculo” (NAHAS, 2002, p.328).

Também esse é o incômodo de Foucault (2008, p. 42) quanto à “presença de conceitos que diferem em estrutura e regras de utilização, que se ignoram ou se excluem uns aos outros e que não podem entrar na unidade de uma arquitetura lógica”. Importante considerar que o Estado é, entre outras, instituição que impõe “de maneira universal, na escala de certa instância territorial, princípios de visão e de divisão, formas simbólicas, princípios de classificação” – um *nomos*, que vem do verbo partilhar, dividir, constituir partes separadas (BOURDIEU, 2014, p. 228). Detectar a regularidade e a ordem entre objetos, tipos de enunciação, conceitos e escolhas, possibilita construir a história das ideias, mas também promove riscos de recortes imprevistos, dissociação de obras, desprezo de influências e tradições, abandono de origens ou apagamento de autores, assim apontado por Foucault (2008).

Afirmo, entretanto, que não pretendo desqualificar, abandonar ou desaparecer com a temática urbana historicamente construída, mas ponderar a condução das políticas públicas habitacionais; neste caso, as de Belo Horizonte. Pretendo identificar a exclusão como regularidade e ordem, ou seja, como *estrutura* que rege o espaço social da cidade, cristalizando ao longo do tempo narrativas de precariedade e precarização da moradia e que reduzem conjuntamente o exercício do *direito de existir* de determinados grupos.

Minha proposta em torno do direito de existir nasce como formulação anterior ao direito à vida urbana – ou, ainda, ao direito à moradia e à cidade, e justifico-me por dois pressupostos. Primeiro, é o de que a exclusão se evidencia como estrutura na cidade na medida em que experimenta-se viciosamente deslocamentos de determinados territórios e lugares, impostos por força externa aos indivíduos que ali moram, com violência física ou simbólica, e que resultam *a posteriori* em diversas formas históricas de práticas sociopolíticas, comumente nomeadas como remoções, mas também despejos, reassentamentos, desapropriações, expulsões, restrições etc. Segundo, sob o caos presente nas cidades brasileiras, temos sido cotidianamente afetados pela

exclusão gerada pelo exercício do poder como prática social entre determinadas pessoas e determinados grupos que ora se aliam, ora se contrapõem em torno do arranjo comandado pelo processo contemporâneo de neoliberalização.

A lógica da prática constituinte do processo de neoliberalização forma-se e amplia-se pela regulação do mercado para o mercado, possibilitada pelo domínio histórico crescente de atores financeiros, mercados, práticas, medidas e narrativas, em várias escalas, resultando em uma transformação estrutural das economias, empresas, instituições financeiras, agentes internacionais, Estado, famílias, indivíduos e programas públicos (MORADO NASCIMENTO, 2019, p. 9).

Aproximo esses dois pressupostos ao argumento de Butler (2015) sobre *precariedade*, algo sempre maximizado para determinados grupos em razão da incapacidade das forças sociais e políticas historicamente desenvolvidas em reconhecê-la como condição compartilhada da vida humana. Butler (2015, p. 30) argumenta que “deveria haver uma maneira mais inclusiva e igualitária de reconhecer a precariedade, e que isso deveria tomar forma como políticas sociais concretas no que diz respeito a questões como habitação, trabalho, alimentação, assistência médica e estatuto jurídico”. Mas, segundo Butler (2015), a precariedade não é adequadamente reconhecida por conta da nossa própria incapacidade de discernir e nomear algo de forma distanciada das condições normativas que, de forma relacional, tanto aceitam quanto rejeitam esse algo; no caso do ser humano, torna-se *ser* absolutamente substituível (antítese ao direito de existir).

Portanto, afirmar que a vida humana é precária significa afirmar que a sua manutenção depende fundamentalmente das forças sociais e políticas vigentes que tornam a sobrevivência e a prosperidade serem ou não possíveis. Quando compromissos sociais e políticos não oferecem “suportes básicos que buscam minimizar a precariedade de maneira igualitária”, entre outros (“alimentação, abrigo, trabalho, cuidados médicos, educação” [BUTLER, 2015, p. 41]), estes carregam em si processos históricos de precarização da vida humana. Em outras palavras, reduzem o direito de existir.

Dentro do processo contemporâneo de neoliberalização, categorias-conceitos e indicadores-índices reforçam os argumentos colocados na medida em que são constituintes das condições normativas de reconhecimento da precariedade sempre presentes nos debates institucionalizados sobre a problemática habitacional, as políticas públicas e a eficácia da vida urbana. Especificamente, neste artigo, refiro-me à categoria-conceito *remoção* e ao índice *IQVU-BH* (Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte).

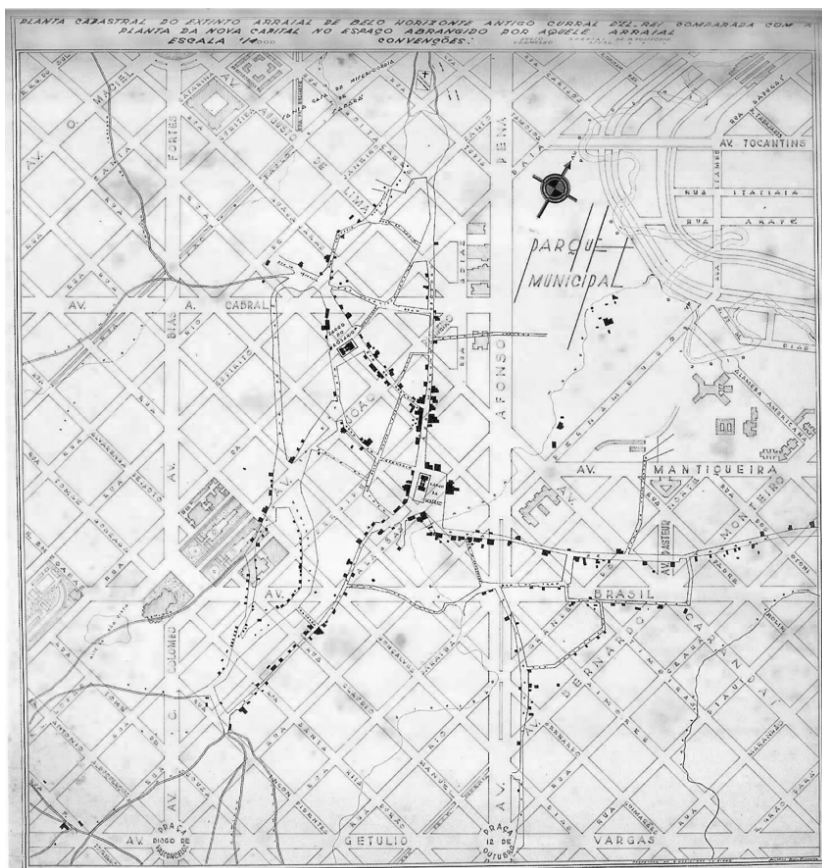
No horizonte dessa argumentação, pretendo demonstrar como certas interpretações (definição, classificação, mensuração e comparação) da realidade habitacional precisam ser rompidas por elas próprias para minimamente nos aproximarmos do direito de existir. Entendo, assim como Foucault, que seja preciso perguntar: quem fala e o que fala? Qual a relação das condições normativas presentes nas políticas públicas habitacionais das cidades (no nosso caso, Belo Horizonte) com a precariedade e precarização das moradias?

CATEGORIA-CONCEITO: REMOÇÕES

Belo Horizonte nasce do pensamento urbanístico modernista, positivista e higienista vigente do século XIX que não admitia a população pobre na parte central e nobre da cidade, justificando remoções de cafuas, barracões e cortiços dos trabalhadores encarregados da construção da cidade e seus respectivos familiares. A remoção de populações em virtude de intervenções públicas acontece desde os primeiros anos de sua fundação quando o plano de Aarão Reis se sobrepôs aos traços irregulares do Curral del Rey (ver Figura 1).

Interessa-me desvelar a remoção como prática pública institucionalizada desde os primeiros anos da implantação da cidade de Belo Horizonte, aqui registrada em dois relatórios da prefeitura:

Figura 1. Planta do extinto Arraial Curral Del-Rei Sobreposta à planta da nova capital Belo Horizonte
Fonte: Curral del-rey (s.d.).



Relatório do Prefeito Bernardo Pinto Monteiro, em 1900: A extinta Comissão Constructora teve necessidade de permitir que os operarios estabelecessem na zona urbana grandes nucleos de cafuas, com a condição, que aliás não foi cumprida, de serem as mesmas demolidas, logo que para aqui se transferisse o governo. Com a maior prudencia e criterio já consegui remover todas quantas existiam, nesta cidade, menos uma grande parte das do Corrego do Leitão. Não sendo facil aos pobres operarios, dignos de todas as atenções do poder publico, a construcção, na zona suburbana, de casas das dos typos adoptados pela Prefeitura, para construcções congeneres, vi-me obrigado a ceder-lhes, gratuitamente, lotes, em ponto afastado, na vasta explanada que vae ao Calafate, para onde provisoriamente estão sendo transferidos (RELATÓRIO, 1900, p.17).

Prefeito Olyntho Deodato dos Reis Meirelles, em 1912: “sempre será preferível uma população menos numerosa na área urbana, porém saudável e cercada de todas as garantias da hygiene, habitando prédios que tenham o conjuncto harmonico e perfeito ideado pela Comissão Constructora” (RELATÓRIO, 1912, p.26).

Para além do higienismo, a especulação imobiliária também se faz presente proporcionada pelo poder público que repassava áreas públicas para o setor privado, elevando preços dos terrenos mais centrais e motivando ocupações da periferia (GUIMARÃES, 1991). Apesar da resistência das populações mais pobres, com a ocupação de morros e áreas próximas à região central os processos de remoção de favelas liderados pelo poder público foram uma prática constante na trajetória de consolidação da cidade. Durante o regime militar, “essa prática sofreu um recrudescimento, com um permanente processo de desfavelização e com remoções frequentes dessa população, justificadas pela implantação de sistemas viários e obras de saneamento” (PBH, 2010, p. 75).

A prática das remoções ao longo da história de Belo Horizonte está estruturada em quatro fases: (i) os primeiros anos da fundação da capital, até meados da década de 1940, onde a prefeitura preparava e conduzia a construção espacial da cidade para a chegada do desenvolvimento e do progresso; (ii) 1940-1970, quando o poder público passa a utilizar o planejamento urbano como um instrumento de contenção da então “desordem” urbana e como propulsor do processo de industrialização; (iii) 1970-1988, quando vários processos de remoção de populações pobres de áreas públicas ocorreram para a construção de grandes obras de infraestrutura; e (iv) 1990-2007, quando as remoções da população continuam, mas referendadas pela participação popular, apoiadas no discurso do progresso e do desenvolvimento econômico e atreladas aos programas institucionais (LOPES, 2010).

A expulsão do operário pobre da área urbana de Belo Horizonte onde os serviços urbanos e os equipamentos públicos são ofertados, os direitos são acessados e os especuladores

imobiliários agem não pode ser entendida como resultado da lógica de formação da cidade. Ao contrário; é a lógica em si mesma presente na cidade moderna planejada. Ainda que esse não seja objetivo de Lopes (2010, p. 64-65), a observação a seguir corrobora com esse argumento:

Entende-se que o agente propulsor dessa situação não é somente a adoção de um modelo de produção capitalista de cidade, mas também de um tipo de planejamento do espaço urbano, cujas premissas racionais e técnicas incluem a população pobre somente no momento de se produzirem bens sociais, e não no momento de se apropriar e usufruir deles. [...]

Em outras palavras, a exclusão manifesta-se como estrutura da lógica da prática do planejamento da cidade moderna e das políticas públicas municipais. As intervenções urbanas planejadas e executadas pelo poder público estão historicamente imbricadas por remoções de indivíduos/famílias de seus territórios, justificadas pelo tecnicismo e pelo judiciário, para além da doutrina higienista.

Isto posto, o termo *remoção* será tratado como unicidade, ou categoria-conceito, que se mostra na contemporaneidade (compreendida como quinta fase, a partir de 2007) atrelado às grandes intervenções urbanas, aos projetos públicos de infraestrutura e de urbanização, aos megaeventos esportivos, às parcerias público-privadas bem como às políticas habitacionais.³ O quadro a seguir apresenta as várias definições em torno da categoria-conceito *remoção* utilizadas por instituições e organizações que direta ou indiretamente vinculam-se às políticas públicas:

3. Em Belo Horizonte, entre 2004 e 2011, 5.427 imóveis foram desapropriados ou removidos, em um universo de R\$ 52.815.328,33 milhões em indenizações, todos relacionados às obras da Avenida Antônio Carlos, da Linha Verde/Avenida Cristiano Machado, da MG-020, da Avenida Tancredo Neves, da Avenida Mem de Sá e do Viaduto Abrãao Caram. A partir de 2012, outras 1.167 desapropriações foram realizadas, em função da construção da nova rodoviária, das vias 210 e 710 e mudanças nas Avenidas Pedro I e Vilarinho (MORENO, BRAGA, 2013, p.14-17).

Há um ponto comum entre todas essas definições: o deslocamento de pessoas/famílias é sempre imposto. As expressões *contra a sua vontade*, *compulsória*, *poder de escolha*, por exemplo, demonstram que as políticas públicas passam por processos violentos, físicos e simbólicos, essencialmente em *assentamentos precários*.⁴

O *RioOnWatch* (JÖNSSON, 2018), principal veículo para a publicação de informações sobre as rápidas transformações urbanas que caracterizaram o Rio Pré-Olímpico, sob as perspectivas dos organizadores comunitários, moradores, observadores internacionais e pesquisadores, documentou uma série de táticas usadas pelas autoridades para separar as comunidades e pressionar moradores a deixarem suas casas, destacando-se:

desinformação: “promessas falsas para permanecer, ameaças constantes de remoção sem execução, processos de negociação enganosos, promessas de não haver dívidas ou de ter melhores desfechos em habitações públicas que mais tarde se tornaram vazias ou até mesmo inexatas, e mudanças nas explicações sobre a necessidade de determinada remoção, entre outras.”

corte de serviços: “cortar serviços públicos num bairro destinado à remoção é um método comum empregado pela prefeitura [do Rio] para pressionar moradores a sair.”

‘dividir para conquistar’: “as autoridades buscam dividir os moradores de uma comunidade para tornar as remoções mais viáveis. Em muitos casos no Rio, a prefeitura negociou com famílias individuais ao invés de deixar a comunidade negociar coletivamente. Isto permitiu que as autoridades pudessem oferecer compensação mais baixa ou usassem desinformações para pressionar as famílias a aceitarem.”

‘cavalo de Troia’: “refere-se a casos nos quais as autoridades anunciam publicamente o cancelamento ou redução das remoções previamente planejadas, quando na realidade ainda esperam prosseguir com elas, embora através de um processo revisado. Os líderes das comunidades visadas começaram a desconfiar destes anúncios públicos como sendo uma tentativa de desativar o movimento de resistência.”

4. Segundo o Ministério das Cidades (2010), a categoria assentamentos precários reúne o “conjunto de assentamentos urbanos inadequados ocupados por

Precariedade e precarização da moradia em Belo Horizonte

Quadro 1.

Definições
Relacionadas
À Categoria-

Conceito *Remoção*

Fonte: RELATORIA especial da ONU para moradia adequada (2012); ONU (1997); BM (2013); MC (2013); CAIXA (2013); PRESIDÊNCIA (1991). Elaboração da autora / Acervo PRAXIS.

Remoção	Relatoria especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para moradia adequada	Desalojamento e transferência de pessoas, famílias e comunidades.
Remoções forçadas	ONU	Retirada definitiva ou temporária de indivíduos, famílias e/ou comunidades, contra a sua vontade, das casas e/ou da terra que ocupam sem que estejam disponíveis ou acessíveis formas adequadas de proteção dos direitos dos envolvidos e busca de soluções apropriadas
Realocação	CAIXA	Ação de movimentar as pessoas em decorrência de reassentamento ou remanejamento.
Reassentamento involuntário	Banco Mundial (BM)	Ação tomada por alguma instância parceira de seus projetos sem que os afetados concordem ou tenham poder de escolha.
Reassentamento	Ministério das Cidades (MC)	Processo de realocação física por meio de reposição do imóvel afetado por unidade habitacional ou comercial construída especificamente para esse fim ou adquirida no mercado, que são adjudicadas, de acordo com as características da intervenção, de forma onerosa ou sem custo para a família reassentada.
Reassentamento	CAIXA	Remoção definitiva de famílias para outras áreas preferencialmente próximas às áreas de intervenção em função de ocuparem áreas de risco, de preservação permanente ou por necessidade de abertura de frente de obras ou desadensamento.
Deslocamento involuntário	Ministério das Cidades (MC)	Alteração compulsória do local de moradia ou de exercício de atividades econômicas provocada pela execução de obras e serviços de engenharia e arquitetura, inclusive quando o deslocamento for motivado pela eliminação de situações de risco ou insalubridade, ou desocupação de áreas impróprias para a ocupação humana.
Remanejamento	CAIXA	Remoção temporária ou definitiva de famílias, com realocação na própria área, para permitir o desenvolvimento do projeto de urbanização (obras e serviços necessários à organização e estruturação de serviços públicos de interesse local, tais como saneamento ambiental, infraestrutura viária, transporte público, redes de energia elétrica e telefonia
Desapropriação	Ministério das Cidades (MC)	Procedimento pelo qual o Poder Público, fundado na necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, adquire para si bem, móvel ou imóvel regular, em caráter originário mediante justa e prévia indenização.

moradores de baixa renda, incluindo as tipologias tradicionalmente utilizadas pelas políticas públicas de habitação, tais como cortiços, loteamentos irregulares de periferia, favelas e assemelhados, bem como os conjuntos habitacionais que se acham degradados.” (p. 9).

O grupo Polos de Cidadania (2013), Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), cunhou o termo *terrorismo de estado* (DIAS, 2015) para explicitar os conflitos advindos da implantação do Programa Vila Viva (PVV), a ser detalhado mais a frente, na Vila Cafezal e no Aglomerado Santa Lúcia, em Belo Horizonte:⁵

Fiquei sabendo assim: eu estava trabalhando, minha esposa que me passou que a casa foi selada e que daqui 15 dias ou 20 dias eles [técnicos da prefeitura] passariam para conversar com a gente pessoalmente lá na sede deles. A gente está sendo pressionado pela prefeitura. Porque aqui é área nobre. A gente está sem os pés fincados no chão. Nossos pés estão nas nuvens (POLOS, 2013a).

Moro aqui há quase 20 anos. Os oficiais de justiça vieram aqui [...] dizendo que as pessoas tinham que desocupar e que estavam aguardando apenas a chegada da polícia (POLOS, 2013b).

Não tá sendo fácil porque depois que eles estão derrubando as casas, você não tem sossego porque eles [os ratos] ficam perturbando e aí você fica com medo; tem criança recém-nascida dentro de casa, e você tem que ficar olhando, nem dorme direito. Você tem que ficar prestando atenção porque é de noite que eles [os ratos] fazem a bagunça (POLOS, 2015).

Violações aos direitos humanos na implementação do PVV foram apontadas pela Defensoria Pública de Minas Gerais. Entre outras, a *selagem* das casas foi enquadrada como violação ao art. 5º, *caput*, da Constituição Federal (direito à propriedade, à privacidade e à igualdade) e crime ambiental (NEPOMUCENO, 2015).

Mesmo que as violações de direitos não represente o foco deste trabalho, é necessário afirmá-las⁶ como subsídio ao meu argumento:

5. Terrorismo de estado: recurso adotado para a governabilidade de Estados ou Instituições Públicas, contando com o emprego de métodos sistemáticos de instalação de um ambiente de medo, insegurança, pavor, pânico e desamparo de determinadas pessoas, grupos ou coletividades.

6. Há vários trabalhos desenvolvidos e disponibilizados não só pelos grupos RioOnWatch e Polos de Cidadania, mas também pelo Observatório de

Figura 2.

Selagem das casas – Programa Vila Viva (PVV), Belo Horizonte

Fonte: Nepomuceno (2015).



a exclusão é estrutura constituinte das práticas públicas na medida em que, *a priori*, o deslocamento do território é violentamente imposto ao indivíduo que ali mora, determinando, *a posteriori*, a remoção que se mostra como regularidade e ordem.

De forma geral, o termo *remoção* tem sido viciosamente associado ao adjetivo *forçado*, provocando estranhamento até mesmo entre observadores e conselhos da ONU (1997). Isto porque o uso da expressão *remoções forçadas* é problemático, carregado de arbitrariedade e de ilegalidade, e frequentemente responsável pela violação de direitos políticos e civis entre eles, como o direito à vida, o direito à segurança da pessoa, o direito

Remoções (grupo de pesquisa que envolve diversos parceiros, coordenado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da Universidade de São Paulo (USP) com os objetivos de monitorar e desenvolver ações colaborativas com territórios ameaçados de remoções que desrespeitam as condições de moradia digna. Ver: <http://www.labcidade.fau.usp.br/category/obsremocoes>.

a não interferência na privacidade, na família e no lar e o direito ao pacífico gozo de posses. Ainda assim, a expressão *remoções forçadas* permanece na ONU como uma das balizas do direito à moradia adequada.

Na outra ponta, o Banco Mundial (2013) afirma que os reassentamentos causam graves riscos econômicos, sociais e ambientais, desagregação dos sistemas de produção e empobrecimento dos afetados que perdem patrimônio ou fontes de renda, exigindo-se medidas atenuantes em seus projetos. No âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), o Ministério das Cidades (2016) dispensou a participação financeira dos beneficiários quando intervenções urbanas demandassem reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais justificadas por situação de emergência ou estado de calamidade pública, obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e dos Jogos Olímpicos realizados no Rio de Janeiro, em 2016.

No que se refere ao PMCMV, a Rede Cidade e Moradia manifestou publicamente que o Programa vinha sendo utilizado para viabilizar remoções muitas vezes não justificadas por necessidades habitacionais (NOTA, s.d.).⁷ Particularmente nesses casos, verificou-se a inadequação das alternativas ofertadas em contraponto ao modo de morar das famílias, especialmente no que se refere à localização distante das fontes de emprego e dos equipamentos públicos da cidade.

7. Rede Cidade e Moradia: Prof. Dr. Adauto Lucio Cardoso (*Observatório das Metrópoles-IPPUR/UFRJ*); Profa. Dra. Cibele Saliba Rizek (Leauc-IAU/USP e Peabiru); Profa. Dra. Denise Morado Nascimento (PRAXIS-EA/UFMG), Prof. Dr. José Júlio Ferreira Lima (Labcam-FAU/UFPA); Profa. Dra. Lúcia Zanin Shimbo (Habis-IAU/USP); Profa. Dra. Luciana da Silva Andrade (CiHabE-PROURB/UFRJ); Profa. Dra. Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha (Labhabitat-DARQ/UFRN); Profa. Mestre Margareth Uemura (Instituto Pólis/SP), Profa. Dra. Raquel Rolnik (LabCidade-FAU/USP); Prof. Dr. Luis Renato Bezerra Pequeno (Lehab-DAU/UFC); Profa. Dra. Rosângela Dias Oliveira da Paz (Nemos/Cedepe-PUC/SP).

Quadro 2.

Necessidades Habitacionais em número de domicílios (2010)

Fonte: Fonte: PBH (2010, p. 241); Magalhães (2018).
Elaboração da autora / Acervo PRAXIS.

POLÍTICA HABITACIONAL EM BELO HORIZONTE⁸

Em Belo Horizonte, as necessidades habitacionais estimadas pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) realizado pela Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL)⁹ foram definidas da seguinte forma:

Necessidade habitacional (2007)	Número de domicílios	Produção pública 2007-2010		Demanda 2010
<i>Deficit habitacional básico*</i>	45.696	9520	UH ***	62.523
<i>Ônus excessivo com aluguel*</i>	26.347			
Demanda demográfica**	25.411			25.411
Demanda de remoções no universo de Vilas/Favelas e Conjuntos Habitacionais e Loteamentos Públicos	33.629		UH PROAS ****	20.881
Demanda de remoções no universo de loteamentos privados irregulares e ocupações organizadas	3.336	16.084		
Inadequação de domicílios	152.345	41.356	Vila viva	110.989

* Dados da Fundação João Pinheiro, contagem de domicílios de 2007 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

** Demanda projetada a partir do acréscimo de número de domicílios de famílias de baixa renda para 2030

*** UH – Unidades habitacionais

**** PROAS – Programa de Reassentamento de Famílias Removidas por Obras Públicas ou Vítimas por Calamidade

8. Os dados empíricos dessa seção estão publicados no artigo abaixo, sendo parte da pesquisa: "Ocupações, remoções, despejos e resistências: intervenções territoriais na produção das metrópoles, caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte", realizada pelo grupo PRAXIS-EA/UFMG.

MORADO NASCIMENTO, D. FREITAS, D. M. de. ESCADA, D. B., LAGE, M. Ocupações urbanas, vilas e remoções em Belo Horizonte. In: LINS, R. D.; ROLNIK, R. (orgs.). Observatório de Remoções 2017-2018. São Paulo: FAU USP, 2018, p.43-61.

9. A Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel), criada em 1983, é a empresa pública responsável pela implementação da Política Municipal de Habitação Popular. Os dados da Urbel (2018), quando não citada fonte, foram enviados à equipe PRAXIS-EA/UFMG pela Controladoria-Geral do Município, em atendimento à solicitação realizada por meio da Lei de Acesso à Informação, e foram complementados por entrevista realizada com funcionários da empresa (MAGALHÃES, 2018).

Com a atualização do Diagnóstico do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), em 2014, e com base nos dados do Censo 2010 do IBGE, as necessidades habitacionais foram redefinidas conforme o quadro a seguir.

Necessidade habitacional 2010 (FJP / CENSO 2010)		Necessidade habitacional PLHIS 2014
Deficit habitacional	78.340	75.649
Deficit habitacional até 6 s.m.**	58.459	56.434
Demanda remoções (VIURBS, Inundação, Urbanização)		24.372
Demanda demográfica até 2030		12.988
Inadequação de domicílios	41.256*	161.557**

*Considerando a presença de pelo menos 1 dos 3 componentes da inadequação de domicílios (carência de infraestrutura, ausência de unidade sanitária exclusiva e adensamento excessivo).

**Total de domicílios dos assentamentos de interesse social.

*** s.m. – salários-mínimos

Quadro 3.

Necessidades Habitacionais em número de domicílios (2014)
Fonte: MAGALHÃES, 2018. Elaboração da autora / Acervo PRAXIS.

Embora haja críticas em relação ao processo de construção do PLHIS,¹⁰ este é um importante instrumento de planejamento que “objetiva viabilizar a realização das ações da política habitacional na perspectiva da garantia do acesso à moradia digna por parte da população de baixa renda e da expressão dos agentes sociais sobre a habitação de interesse social” (PBH, 2010, p. 16). Somado a esse fato, o PLHIS é requisito previsto para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), e deve ser aprovado pelo Conselho Municipal de Habitação (CMH). Assim sendo, analisaremos com mais atenção a estimativa de remoções estabelecida pelo plano e o modo como dialoga com as necessidades habitacionais de Belo Horizonte.

10. Em entrevista, a Urbel informou que o processo do PLHIS foi realizado por meio de: entrevistas, reuniões, oficinas e seminário interno com os gestores públicos; reuniões com o Conselho Municipal de Habitação (CMH) para discussão e aprovação do Diagnóstico e das Estratégias de ação; entrevistas com atores sociais (do movimento popular, representantes dos profissionais liberais, universidade etc.); Fórum de Habitação com a sociedade e representantes de entidades ligadas à base do CMH (MAGALHÃES, 2018).

Quadro 4. Programas da Política Municipal de Habitação da Prefeitura de Belo Horizonte

Fonte: PBH, 2018a; MAGALHÃES, 2018. Elaboração da autora / Acervo PRAXIS.

Antes, cabe explicitar os programas inter-relacionados que fazem parte da atual Política Municipal de Habitação da Prefeitura de Belo Horizonte (PMH/PBH) realizada pela Urbel. Eles foram indicados e definidos da seguinte forma pelo executivo municipal:

Nome do Programa	Definição
Planos Globais Específicos (PGE)	"Instrumento de planejamento que visa nortear as intervenções de reestruturação urbanística, ambiental e de desenvolvimento social nas vilas, favelas e conjuntos habitacionais populares", considerando "os aspectos urbanístico-ambientais, socioeconômicos e organizativos, e a situação jurídica do terreno".
Programa Vila Viva	"Intervenção estruturante com ações baseadas em três eixos: urbanístico, social e jurídico. São obras de saneamento, remoção de famílias, construção de unidades habitacionais, erradicação de áreas de risco, reestruturação do sistema viário, urbanização de becos, além de implantação de parques e equipamentos para a prática de esportes e lazer."
Plano de Regularização Urbanística (PRU)	"Estudo realizado em loteamentos regulares de baixa renda, originados de parcelamentos e ocupações do solo, que integraram a cidade sem a regularização dos mesmos".
Programa Estrutural em Área de Risco (PEAR)	Objetiva "evitar acidentes graves e preservar vidas, assegurando proteção para as famílias que residem em áreas de risco geológico e inundação".
Programa de Reassentamento de Famílias Removidas por Obras Públicas ou Vítimas por Calamidade (PROAS)	"Ação voltada para a remoção e o reassentamento de famílias removidas em decorrência da realização de obras públicas, que tenham sido vítimas de calamidades ou que sejam moradores de áreas de alto risco geológico com perigo de acidentes".
Orçamento Participativo (OP)	Espaço de "democratização das políticas públicas" e de "ampliação da participação popular".
Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)	Objetiva "criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e habitações rurais, facilitando, assim, o acesso das famílias de baixa renda à casa própria."
Regularização Fundiária	Objetiva a "legalização urbanística e jurídica das áreas da cidade consideradas Zonas de Especial Interesse Social (Zeis-1 e Zeis-3) e também das unidades habitacionais construídas pela Prefeitura no âmbito da Política Municipal de Habitação."
Monitoramento Territorial	Busca monitorar as ocupações urbanas irregulares em colaboração com órgãos da PBH responsáveis pela fiscalização do território municipal.
Bolsa Moradia	Atende famílias removidas em decorrência de execução de obra pública, vítimas de calamidade, que residam em habitação precária (área de risco ou em ocupação clandestina ou irregular), na rua ou no viaduto.
Programa Judicial de Conciliação (Concilia BR-381 e Anel)	Atende "comunidades afetadas pelas obras na BR-381 e Anel Rodoviário."

Fonte: PBH, 2018a; MAGALHÃES, 2018. Elaboração da autora / Acervo PRAXIS.

As necessidades habitacionais apontadas no QUADRO N.2 foram estimadas de acordo com o número de remoções necessárias “em função da execução de obras públicas de grande porte já previstas”, bem como da demanda existente por “obras de urbanização global de assentamentos de interesse social” (PBH, 2010, p.22). A URBEL propôs, em razão das informações levantadas sobre as remoções previstas e executadas em Planos Globais Específicos (PGEs) e pelo Programa Vila Viva (PVV), um “percentual médio de remoções de 25,55% do total de domicílios de cada assentamento” (PBH, 2010, p.215). Aplicando-se este percentual ao número total de domicílios existentes no universo de atendimento da URBEL, à época do PLHIS, chegou-se a um resultado de 33.629 domicílios a serem removidos. Além destes, estimaram-se 1.008 domicílios localizados em possíveis áreas inundáveis, 1.561 domicílios em áreas de obras viárias estruturantes e 767 domicílios em áreas de obras de urbanização, totalizando 3.336 domicílios a serem removidos nos loteamentos privados irregulares e ocupações organizadas (PBH, 2010, p.241).

Às remoções previstas nos programas acima se somam às provenientes de intervenções urbanas de caráter estruturante que, em grande medida, afetam diretamente territórios populares, vilas, favelas e ocupações. Além da implantação de obras públicas, as remoções também podem ser motivadas por situações de risco geológico-geotécnico e localização em áreas não consolidáveis (faixas de domínio, áreas inundáveis etc.). Em levantamento de dados de 47 PGEs e PDRRs (Plano de Diretrizes de Remoção e Reassentamento), realizados entre 2000 e 2014, constata-se a predominância das remoções motivadas por implantação ou troca de sistema viário (38% do total de remoções previstas – ver GRÁFICO N.1), visando a urbanização dos territórios ou decorrentes de obras públicas estratégicas.¹¹ Nota-se que as remoções motivadas pelo objetivo único de reassentamento compreendem apenas 4% do montante total.

11. Em entrevista, a Urbel ressaltou que a predominância do motivo sistema viário se dá em razão de as principais obras terem sido realizadas em grandes territórios que demandavam interferências estruturantes para melhoria da acessibilidade. Essa porcentagem estaria reduzida se fossem incorporadas as intervenções em territórios menores, cujos PGEs ainda não foram completamente implementados (MAGALHÃES, 2018).

Precariedade e precarização da moradia em Belo Horizonte

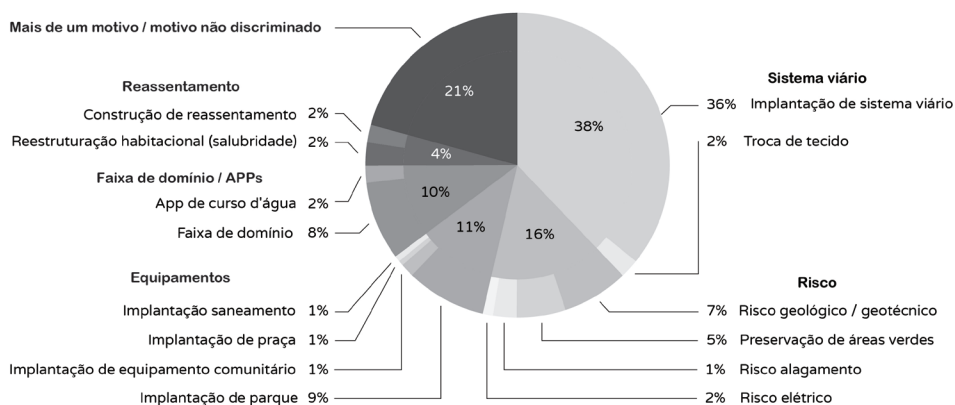


Gráfico 1. Motivos das Remoções nos territórios analisados, entre 2000-2014

Fonte: Elaboração própria, baseada em dados da URBEL (2018)

Observa-se também que foram projetadas remoções de, em média, 21,3% das famílias nos territórios afetados, somando um total de 10.981 atendimentos (ver GRÁFICO N.2). Ainda que inferior à média supracitada estabelecida no PLHIS (PBH, 2010), trata-se de número bastante expressivo que, além de deixar grandes feridas no tecido urbano que compõe esses territórios, representa quebra de laços e redes sociais preestabelecidas.

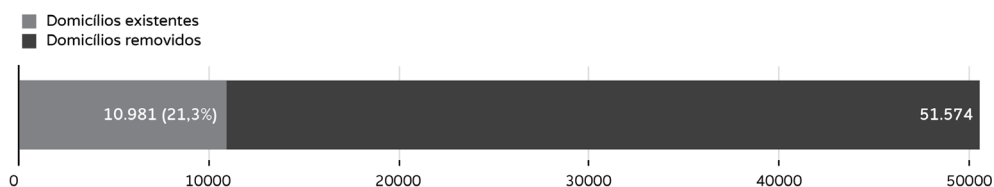


Gráfico 2. Proporção de domicílios com previsão de remoção em relação ao total de domicílios existentes nos territórios analisados

Fonte: Elaboração própria, baseada em dados da URBEL (2018).

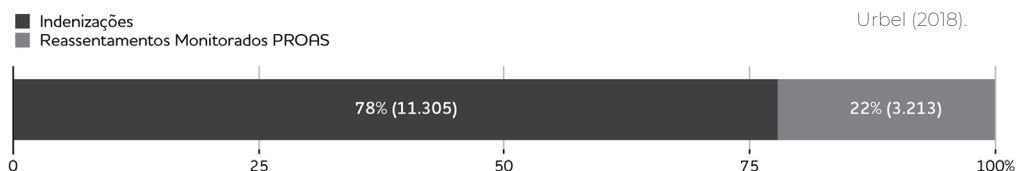
A PMH/PBH prevê três alternativas para as famílias removidas: (i) o Programa de Reassentamento de Famílias Removidas por Obras Públicas ou Vitimadas por Calamidade (PROAS), (ii) o Programa Bolsa Moradia e (iii) o reassentamento em unidades habitacionais em conjuntos construídos pela prefeitura através de programas como Vila Viva, PEAR, Orçamento Participativo e PMCMV.

O PROAS atende as famílias em caso de calamidade e risco geológico e em situações nas quais estas deverão ser reassentadas para viabilizar a realização de obras públicas. Os reassentamentos são realizados por meio da aquisição de imóveis residenciais ou através de indenização pela moradia de origem. Segundo dados da URBEL (2018), durante o período de 1995 a 2017, o programa realizou 14.518 atendimentos, concedendo 11.305 indenizações e realizando reassentamentos monitorados para 3.213 famílias (ver Gráfico 3). Ou seja, das famílias atendidas pelo programa, apenas 22% foram reassentadas e 78% foram indenizadas.¹² Sabe-se que os valores das indenizações pagas são, em geral, insuficientes para o reestabelecimento dessas famílias no entorno da moradia original ou em condições semelhantes de acesso à cidade, configurando um cenário de constante dispersão para novas periferias.

Gráfico 3.

Proporção entre indenizações e reassentamentos monitorados realizados pelo PROAS

Fonte: Elaboração própria, baseada em dados da Urbel (2018).



Observa-se, ainda (ver Gráfico N.4), que a prática de reassentamentos tem sido menos utilizada, proporcionalmente, em relação ao número de indenizações, a partir de 2004, e é cada vez menos expressiva em números gerais. Desde 2010, apenas 4,6% do total de famílias removidas foram reassentadas por meio do PROAS.

O Programa Bolsa Moradia atende, em média, 1.745 famílias por ano (ver Gráfico N.5), mantendo-as em condições ainda de instabilidade em relação ao seu local de moradia definitivo. Mesmo somando-se a média anual de unidades produzidas pela

12. As famílias não foram reassentadas necessariamente no mesmo território; esses dados não foram disponibilizados pela Urbel.

Precariedade e precarização da moradia em Belo Horizonte

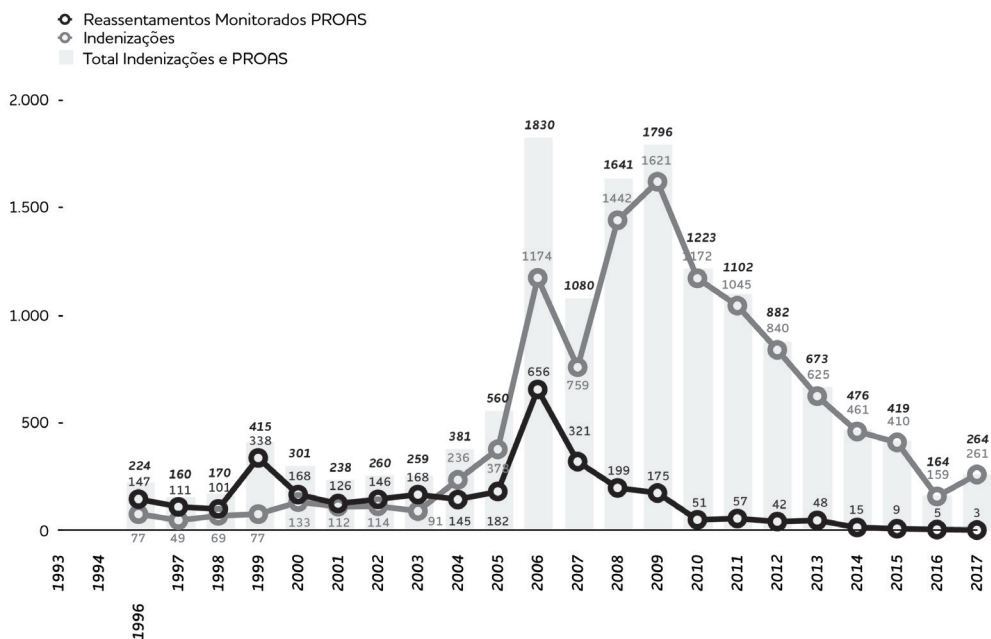


Gráfico 4.

Indenizações e reassentamentos monitorados realizados através do PROAS por ano

Fonte: Elaboração própria, baseada em dados da Urbel (2018).

PBH (ver Gráfico N.6) e o número de famílias atendidas pelo PROAS (ver Gráfico N.4), tem-se um total de 1.151 famílias atendidas, número inferior à média de famílias inseridas anualmente no Programa Bolsa Moradia. Ou seja, trata-se de um sistema insustentável, que não supre a demanda habitacional criada internamente, ocasionando um crescente número de famílias mantidas na condição instável do Programa Bolsa Moradia.

O reassentamento por meio da construção de unidades habitacionais (UH) é a terceira alternativa da PMH/PBH oferecida às famílias removidas. Trata-se da produção de conjuntos habitacionais localizados dentro das próprias ou em seu entorno próximo. Cabe destacar que a maior parte dessa provisão consiste em pequenos edifícios de apartamentos de 4 ou 5 pavimentos, com unidades de 2 quartos, em geral, e, ocasionalmente, de 3 quartos. Sabe-se que as dimensões reduzidas desses apartamentos, assim como sua rígida configuração espacial e estrutural, são

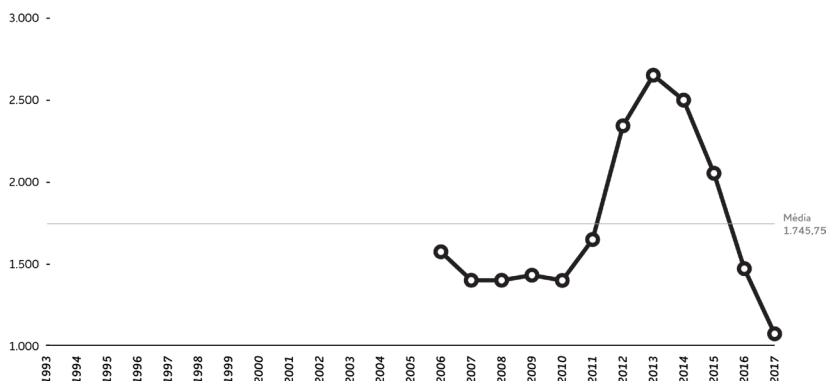


Gráfico 5.

Famílias atendidas pelo Bolsa Moradia mensalmente por ano

Fonte: Elaboração própria, baseada em dados da Urbel (2018).

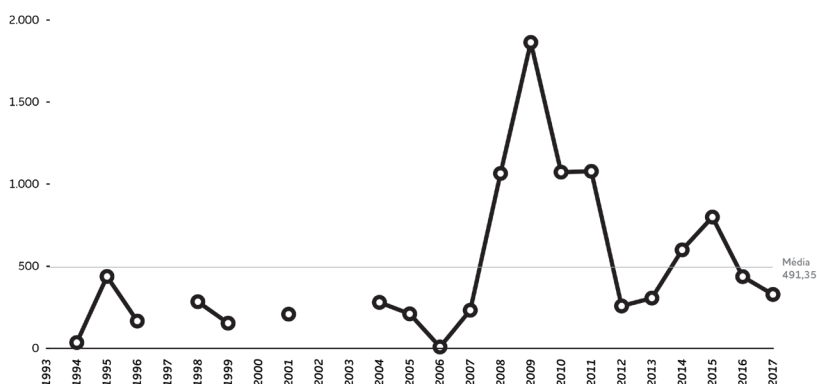


Gráfico 6.

Total de UH concluídas para reassentamento por ano

Fonte: Elaboração própria, baseada em dados da Urbel (2018).

pouco adequadas à composição familiar e ao modo de vida tradicional das populações neles reassentadas, condições igualmente presentes no PMCMV (MORADO NASCIMENTO *et al.*, 2015).

O principal programa de construção de novas unidades para reassentamento é o programa de intervenção estrutural em assentamentos precários Vila Viva, apresentado como uma ação integrada de urbanização, desenvolvimento social e regularização dos assentamentos existentes, geralmente implantado em ação coordenada com outros programas. Segundo a Urbel (PBH, 2018a), seus objetivos são reduzir a parcela do déficit habitacional, melhorar e recuperar o estoque de moradias já existentes, através da reestruturação física e ambiental dos assentamentos, e promover o desenvolvimento e melhoria das condições de vida da população.

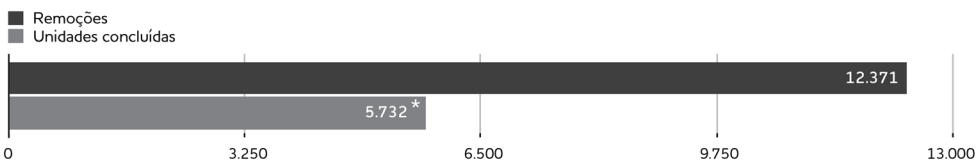
No entanto, chama a atenção que em 12 intervenções do Programa Vila Viva, nas quais foram realizados 12.371 atendimentos para remoções, sendo cerca de 92% destes em domicílios residenciais, apenas 5.732 unidades habitacionais foram construídas e 784 estão em fase de conclusão (total de 6.516 unidades), o que corresponde, neste momento, a somente 57,25% das famílias afetadas pelo programa (ver Gráfico N.7).¹³ O restante recebeu atendimento por meio do PROAS, indenização ou reassentamento monitorado.

O Programa Vila Viva foi ainda alvo de questionamentos do Ministério Público Federal (MPF) quanto à sua execução. Por exemplo, moradores do Aglomerado da Serra, região Centro-Sul de Belo Horizonte, afetados pelas obras, afirmam que foram pressionados a deixar suas casas por técnicos da PBH, que inclusive teriam colocado maquinário da prefeitura na frente das casas antes mesmo do fim do prazo para que saíssem do local (GUSSEN, 2013).

Finalmente, os esforços mais recentes para o combate ao déficit habitacional foram nacionalmente concentrados na produção de novas moradias, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), subsidiado pelo governo federal. Em Belo Horizonte, na primeira fase do programa concorreram 206.542 famílias para 1.470 vagas, enquanto na segunda fase concorreram 117.734 famílias para 1.709 vagas. De acordo com a Prefeitura de Belo Horizonte (PBH, 2018b), foram entregues, até o momento, 4.679 unidades pelo PMCMV para famílias com renda de até R\$ 1.800,00. Além dos diversos problemas observados nessa produção, entre eles a inserção urbana das unidades produzidas, a incapacidade de atendimento adequado a composições familiares diversas e a pobre relação dos conjuntos com seu entorno, o número de novas unidades foi também quantitativamente pouco significativo em Belo Horizonte (PRAXIS-EA/UFG, 2014).

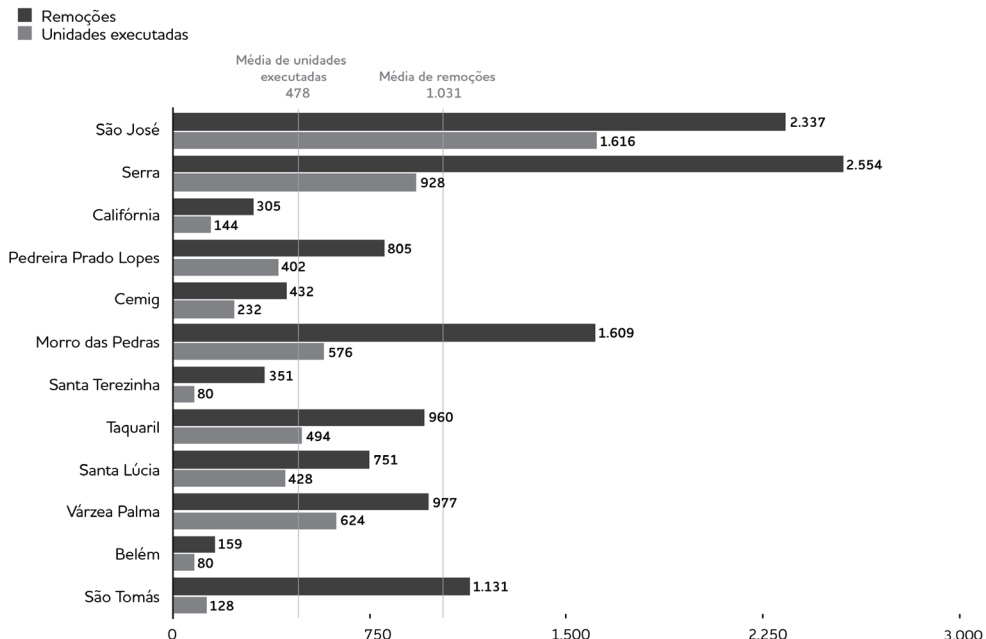
13. Em entrevista, a Urbel afirmou que, segundo dados do acompanhamento social do Programa Vila Viva Aglomerado da Serra, cerca de 75% da população afetada pelo programa permaneceu no mesmo território ou próximo a ele. Portanto, 25% foram deslocados para outros territórios em Belo Horizonte ou na Região Metropolitana. Os programas Vila Viva Morro das Pedras, Santa Lúcia e São Tomás/Aeroporto encontram-se ainda em curso, ou seja, ainda serão realizadas novas remoções e novas unidades habitacionais ainda serão construídas (MAGALHÃES, 2018).

TOTAIS



* 46,3% em relação ao número de remoções

POR VILA



INDICADORES-ÍNDICES

A partir do século XIX, as condições culturais, sociais e econômicas das sociedades passam a ser estruturadas pelo progresso e pela modernidade, induzindo análises comparativas e gerando classificações quanto à civilização e ao desenvolvimento de cada sociedade. Ancorado nas perspectivas da evolução e da modernização, o pensamento desenvolvimentista econômico cristalizou-se após a segunda guerra mundial, tanto pretendendo melhorar os padrões de vida dos cidadãos quanto reforçando dependência dos países pobres em relação aos ricos.

Gráfico 7.

Proporção
de remoções
e unidades
produzidas pelo
Programa Vila
Viva até 2016

Fonte: Elaboração
própria, baseada
em dados da
Urbel (2018).

Nesse contexto, as práticas adotadas em busca do desenvolvimento resultaram em deterioração dos termos de troca entre sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas e ascensão da desigualdade entre países centrais e periféricos ao mesmo tempo que alimentaram as estratégias de organizações internacionais para compreender e normalizar o mundo. Em especial a ONU, mas, também, Banco Mundial (BM), Organização Mundial do Comércio (OMC), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), entre outras.

Nos anos 1990, em plena implantação de políticas neoliberais comandadas por Thatcher e Reagan, e como fruto do encontro *“Latin American Adjustment: How Much Has Happened?”*, o FMI, BM e BID começam a “considerar conveniente incorporar novos elementos, de natureza política e social, aos de ordem puramente econômica, com que iniciara seu proselitismo” (BATISTA, 1994, p.11). O BM dedica o seu *World Economic Report 1990* exclusivamente ao tema da miséria no *Terceiro Mundo* e sugere que a concessão de ajuda seja vinculada a compromissos nacionais de medidas de combate à pobreza; o BID cria uma *task force*, apoiada por documentos como *“Towards an Integrated Framework for Socio-Economic Reform in Latin America”*, com propostas pela descentralização do setor público, pela municipalização dos recursos oficiais e pela mobilização das organizações não-governamentais, em grande medida estrangeiras. Segundo o autor da proposta, Louis Emmerij,¹⁴ para garantir a governabilidade e as reformas liberais seria necessário “desagregar o Estado” (BATISTA, 1994, p.12).

14. Presidente do Centro de Desenvolvimento da OCDE em Paris em 1986. Tornou-se Conselheiro Especial do Presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento em Washington D.C. em 1992.

As condições culturais, sociais e econômicas de cada país não foram compreendidas como especificidades localizadas; ao contrário, modelos universais de organização social e econômica global foram impostos para fomentar o desenvolvimento econômico, posteriormente sob as égides da sustentabilidade e do avanço social das nações. Tais modelos constituíram-se a partir de debates de determinados agentes, referenciados por especialistas, técnicos e instituições de países centrais com capitais político e simbólico, portanto, poder, para definir conceitos, princípios, metas e práticas, inevitavelmente distantes das locais e reais condições culturais, sociais, políticas e econômicas dos países.

No Brasil, a partir dos anos 1970, quando a urbanização se expande alinhada ao crescimento da economia interna e das desigualdades socioeconômicas, o debate sobre as consequências da vida urbana nas cidades se intensifica até que, nos anos 1990, vários indicadores e índices são propostos para o monitoramento das condições de vida no meio urbano e para os seus usos no planejamento e na gestão do espaço urbano. Entre eles, Índice de Desenvolvimento Social (IDS), Índice de Condições de Vida (ICV), Índice de Exclusão/Inclusão Social da cidade de São Paulo (IEx), Índice Sintético de Satisfação da Qualidade de Vida de Curitiba (ISSQV), Indicadores Urbanísticos para Monitoramento de Assentamentos Urbanos (Habitat II), Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e, mais tarde, o Índice de Bem-estar Urbano (IBEU).

Criado pelo economista Amartya Sen, Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH passa a ser usado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para aferir o grau de *desenvolvimento humano* em uma determinada sociedade nos quesitos de educação, saúde e renda. O conceito de desenvolvimento humano:

nasceu definido como um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser. Diferentemente da perspectiva do crescimento econômico, que vê o bem-estar de uma sociedade apenas pelos recursos ou pela renda que ela pode gerar, a abordagem de desenvolvimento humano procura olhar diretamente para as pessoas, suas oportunidades e capacidades (PNUD, s.d.).

Os três pilares que constituem o IDH (saúde, educação e renda) são mensurados da seguinte forma:

(1) uma vida longa e saudável (saúde) é medida pela expectativa de vida; (2) o acesso ao conhecimento (educação) é medido por: i) média de anos de educação de adultos, que é o número médio de anos de educação recebidos durante a vida por pessoas a partir de 25 anos; e ii) a expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar, que é o número total de anos de escolaridade que um criança na idade de iniciar a vida escolar pode esperar receber se os padrões prevaletentes de taxas de matrículas específicas por idade permanecerem os mesmos durante a vida da criança; (3) e o padrão de vida (renda) é medido pela Renda Nacional Bruta (RNB) per capita expressa em poder de paridade de compra (PPP) constante, em dólar, tendo 2005 como ano de referência (PNUD, s.d.).

Para medir o desenvolvimento humano de maneira mais abrangente, outros índices compostos foram apresentados pelo PNUD (s.d.): o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD), que leva em consideração a desigualdade em todas as três dimensões do IDH “descontando” o valor médio de cada dimensão de acordo com seu nível de desigualdade; o Índice de Desigualdade de Gênero (IDG), que reflete desigualdades com base no gênero em três dimensões – saúde reprodutiva, autonomia e atividade econômica; e o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que identifica privações múltiplas em educação, saúde e padrão de vida nos mesmos domicílios.

Ainda que o conceito de desenvolvimento humano, elemento estruturante do IDH, tenha nascido como contraponto à indicadores econômicos (como o Produto Interno Bruto – PIB *per capita*) e sido recentemente ampliado pelo olhar

diretamente para as pessoas, permanecem os fundamentos que mensuram progresso e evolução (países são classificados e comparados),¹⁵ bem como as lacunas que possam aferir qualidade e subjetividade (variáveis imensuráveis e sensíveis). A saber de seus limites, sendo, portanto, estruturalmente excludente, o IDH não permite distinguir o desenvolvimento humano em razão, por exemplo, do sistema político dos países - quando democráticos ou ditatoriais.

De acordo com Nahas *et al* (2006, p.2), o conceito contemporâneo de *qualidade de vida urbana* vem se construindo a partir dos conceitos de “bem-estar social, qualidade de vida, qualidade ambiental, pobreza, desigualdades sociais, exclusão social, vulnerabilidade social, desenvolvimento sustentável e sustentabilidade”, estreitamente vinculados à história dos próprios indicadores. A falta de clareza desses conceitos, tão distintos quanto sobrepostos, e que condicionam a definição dos indicadores e a construção dos índices a partir de técnicas estatísticas multivariadas, parece, inevitavelmente, carregar obscuridade e complexidade, condições agravadas pelas particularidades e pluralidades dos territórios brasileiros. Surgem dúvidas se uma simples alteração de certos parâmetros considerados no cálculo, em razão de uma definição que pode ser aceita, rejeitada ou contestada, conduziria a resultados distintos.

Nos anos 1990, o Brasil passou a adotar o IDH, e, posteriormente, ajustou-o como IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), calculado para dimensionar o *desenvolvimento humano* na totalidade dos municípios brasileiros. O IDH tem servido como meio de distribuição de recursos em programas governamentais; por exemplo, o governo do Maranhão desenvolveu o “Plano de Ações Mais IDH” para acessar recursos financeiros, objetivando elevar o IDH no estado.¹⁶

15. Os países com o IDH mais elevado no ano de 2018 foram (UNDP, 2018): Noruega (0,953), Suíça (0,944), Austrália (0,939), Irlanda, (0,938) e Alemanha (0,936). Entre os menores IDHs, estão Burundi (0,417), Chade (0,404), Sudão do Sul (0,388), República Centro-Africana (0,367) e Níger (0,354). O Brasil figura na posição 79^ª, com um IDH de 0,759.

16. Mais informações ver <http://www.maisidh.ma.gov.br>

Desde a implantação do IDH, vários sistemas de indicadores e índices municipais desenvolveram-se no Brasil, definidos por duas linhas: (1) sistemas intra-urbanos, cujos indicadores são georreferenciados em sub-regiões no interior da cidade, destinados à análise das condições de vida no interior das grandes cidades brasileiras, servindo para embasar a formulação de políticas que visem o desenvolvimento local; (2) sistemas intermunicipais, cujos indicadores georreferenciados nos municípios, destinados à identificação e análise de desigualdades intermunicipais em determinada região, servindo como ferramenta para o planejamento em nível regional (NAHAS *et al*, 2006).

O desenvolvimento de sistemas de indicadores e índices no país se intensificou de tal forma que o “Banco de Metodologias de Indicadores Municipais” registra a existência de sete sistemas¹⁷ que abrangem a totalidade dos municípios brasileiros e 39 sistemas que abrangem os municípios de determinadas Unidades da Federação, a partir de 816 indicadores que enfocam 25 temas.¹⁸ Os pesquisadores responsáveis pelo banco afirmam que, ao longo do tempo, os governos referendaram a importância do uso de indicadores no planejamento urbano e regional.

Não é meu objetivo fazer qualquer análise sobre as teorias aplicadas, metodologias construídas ou resultados alcançados pelos diversos sistemas de indicadores e índices, ressaltando-se, inclusive, seus avanços naquilo que, de forma geral, se propuseram: dimensionar o desenvolvimento humano, avaliar a qualidade de vida urbana e mensurar quantitativamente a oferta de recursos urbanos das cidades.

17. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), Índice de Condições de Vida (ICV), Índice de Exclusão Social (IES), Índice de Carência Habitacional (ICH), Índice de Qualidade Institucional dos Municípios (IQIM), Índice do Potencial de Desenvolvimento do Município (IPDM), Índice Municipal (IM) (NAHAS *et al*, 2006).

18. Pesquisa realizada, sob a coordenação da consultora Prof. Dr^a. Maria Inês Pedrosa Nahas (IDHS-PUC Minas), para integrar o “Sistema Nacional de Informações das Cidades”, do Ministério das Cidades.

Entretanto, parece claro que os sistemas de indicadores e índices não asseguram a compreensão da condição de vida urbana brasileira, distante da conformidade entre os dados mensuráveis (e valores “ideais”) e o real imensurável. Em referência ao Índice de Bem-estar Urbano (IBEU) Global e Local, por exemplo, o próprio *Observatório das Metrópoles* assume ter deixado de lado a “dimensão imaterial do bem-estar urbano”, associada às vivências de desconforto, tensão, insegurança, medo, felicidade, realização, entre outras, e a “dimensão social”, proporcionada pelos processos de segregação residencial e segmentação territorial (RIBEIRO e RIBEIRO, 2010, p.9).¹⁹ Os pesquisadores afirmam que “apenas a análise das dimensões não é capaz de responder completamente às explicações das disparidades de bem-estar urbano entre as regiões metropolitanas” (RIBEIRO e RIBEIRO, 2010, p.33).

Somando-se ao fato de que esses sistemas são usados como ferramentas ou instrumentos para auxiliar o planejamento das políticas públicas municipais, estaduais e federais e as ações da gestão urbana realizada por instituições públicas, privadas e financeiras, interessa-me analisar criticamente aspectos concernentes à exclusão no que se refere ao exercício do direito de existir.

19. Presente em 15 regiões metropolitanas brasileiras, o IBEU é constituído por indicadores - mobilidade urbana, condições ambientais urbanas, condições habitacionais urbanas, atendimento de serviços coletivos urbanos, infraestrutura urbana - construídos a partir do CENSO 2010, “com o objetivo de avaliar a dimensão urbana do bem-estar usufruído pelos cidadãos brasileiros, promovido pelo mercado, via o consumo mercantil, e pelos serviços sociais prestados pelo Estado” (RIBEIRO e RIBEIRO, 2013, p.7). O *Observatório das Metrópoles* é um grupo que funciona em rede, reunindo instituições e pesquisadores dos campos universitário, governamental e não-governamental; integra o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) do CNPq. Mais informações ver <<http://observatoriodasmetrolopes.net.br>>

IQVU-BH

Em 1995, o Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte (IQVU-BH) foi desenvolvido para quantificar a desigualdade espacial no interior do tecido urbano em termos de disponibilidade e acesso a bens e serviços urbanos; é um índice multidimensional interurbano, criado por pesquisadores do Instituto de Desenvolvimento Humano Sustentável (IDHS-PUC Minas) e por técnicos e gestores da Secretaria de Planejamento da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH).²⁰ Posteriormente, o índice IQVU-BH foi ampliado para IQVU-BR pelo Ministério das Cidades.²¹

Os pesquisadores e técnicos envolvidos na construção do IQVU-BH apresentaram críticas em relação ao IDH que, ao ser “composto por somatório de muitas variáveis”, vagas e genéricas, gerava, segundo eles, uma “miscelânea de leis e propriedades distintas” (PBH, 2018c, p.9). Propuseram, então, um índice urbanístico baseado na oferta de serviços urbanos, tendo como base territorial o conjunto das Unidades de Planejamento (UP) da PBH, com três características básicas:

I) ser capaz de mensurar a quantidade e a qualidade da oferta de bens e serviços públicos e privados no espaço intraurbano; II) ser composto por indicadores passíveis de atualização em um curto intervalo de tempo (anuais ou bienais); e III) ser calculado a partir de informações provenientes dos próprios órgãos municipais e dos prestadores de serviços públicos. Essas características fizeram do IQVU um índice robusto e, ao mesmo tempo, sem o inconveniente de outras metodologias de índices intraurbanos (altamente dependentes dos dados censitários), o que permitiu a contínua atualização do IQVU e, conseqüentemente, o seu uso como instrumento de monitoramento das intervenções urbanas promovidas pelas políticas públicas municipais (PBH, 2018c, p.10).

20. Trabalho coordenado pela Profa. Dra. Maria Inês Pedrosa Nahas, Instituto de Desenvolvimento Humano Sustentável da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (IDHS/PUC Minas).

21. Parceria entre Ministério das Cidades e IDHS/PUC Minas, através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), coordenado pela Profa. Dra. Maria Inês Pedrosa Nahas.

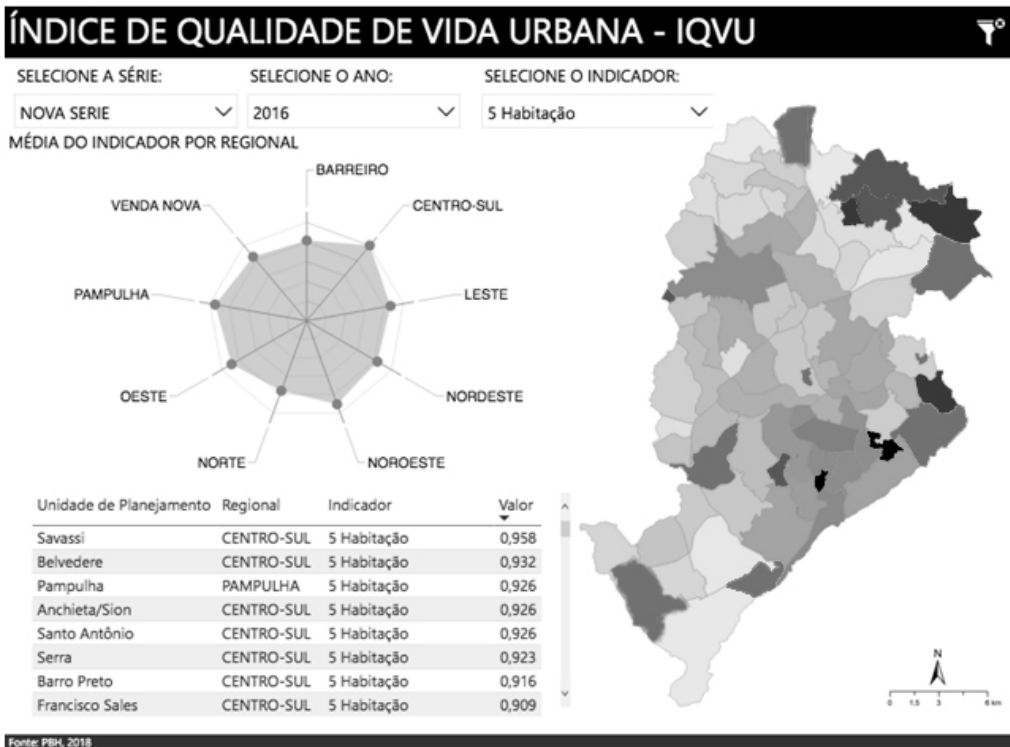


Figura 3. Índice de Qualidade de Vida Urbana, variável habitação, Belo Horizonte, 2016
Fonte: PBH (2016).

O IQVU-BH tem dez variáveis, resultantes da agregação de 36 indicadores, às quais se atribui um peso; as variáveis são então agrupadas, gerando o valor final do índice, que varia entre 0 e 1, sendo 1 o valor “ideal”, isto é, de pleno acesso aos bens e serviços.²² A variável *habitação*, de maior relevância nesse artigo, é constituída dos seguintes componentes e indicadores: (i) qualidade da habitação – área residencial adequada por habitante (m^2 de área residencial sujeita a IPTU/habitante); padrão de acabamento (nota do padrão médio de acabamento das moradias em relação à classificação do IPTU); (ii) segurança habitacional – índice do risco geológico do terreno (ver Figura N.3).

22. <https://prefeitura.pbh.gov.br/estatisticas-e-indicadores/indice-de-qualidade-de-vida-urbana>

Com relação aos resultados analisados, dentro da perspectiva histórica, importante destacar as maiores variações (acima de 24%) nas UPs Morro das Pedras, Baleia, Mantiqueira/Sesc e Sarandi, justificadas pelas “intervenções urbanísticas, ambientais e sociais do Programa Vila Viva” - ampliação de redes de esgoto e água, urbanização de ruas e construção de moradias nas Vilas Taquaril e no Aglomerado Morro das Pedras (PBH, 2018c, p.48). Vale lembrar que o PVV é um dos programas indicativos do percentual médio de remoções executadas dentro da política habitacional municipal de Belo Horizonte.

O IQVU-BH foi proposto para permitir a delimitação de áreas prioritárias para os investimentos públicos e a melhor compreensão da distribuição dos bens e serviços públicos e privados entre as regiões da cidade. Entretanto, em 2009, a Secretária Municipal Adjunta de Planejamento da PBH alertou que áreas de baixo IQVU haviam recebido apenas 23% das obras concluídas e 27% dos recursos investidos em 2008 (NABUCO, 2009). Para reverter esse quadro, em 2011, a partir da reorganização da cidade em quatro grupos de 20 UPs cada e da inversão de prioridades do Orçamento Participativo, as UPs de menor IQVU receberam R\$759 mil por habitante, três vezes mais que as UPs com mais alto IQVU (R\$ 234 mil) (NUNES, 2011).

Ainda que seja notório que o IQVU-BH tenha permitido o melhor direcionamento de recursos financeiros para áreas que historicamente têm menor alocação de recursos públicos, não significa que o indicador entenda de maneira efetiva e coerente quais sejam as singularidades da diversidade e da desigualdade. Tal como quaisquer sistemas de indicadores e índices, o IQVU-BH é usado como ferramenta de diagnóstico a partir de categorias-conceitos estabelecidos por outros. Na variável habitação, por exemplo, é preciso perguntar, entre outras coisas: sob quais critérios e quem define o que seja “adequação da área residencial por habitante” e “padrão médio de acabamento”?

FINALIZANDO

No processo de diagnóstico da cidade, aqui entendido como identificação de algo (doença) a ser extirpado, a inequidade dos serviços urbanos, a inadequação dos assentamentos urbanos, a degradação das moradias e a vulnerabilidade da população à exclusão emergem como situações a serem analisadas por categorias-conceitos e indicadores-índices criados por determinados grupos que se colocam como detentores do conhecimento, da linguagem e do capital (Estado, organizações intergovernamentais, pesquisadores, técnicos, gestores, especialistas, universidades, entidades, empresários, investidores) diante do que se quer obter.

Nesse sentido, parece haver um *achatamento* de diferentes territórios, definidos, classificados, mensurados e comparados por quem planeja e financia a cidade, resultando na generalização de práticas que, por conseguinte, reduzem políticas públicas distantes das condições de existência compartilhadas na cidade. Para além desses aspectos, seus significados não fazem sentido para moradores, permeados pela violência da linguagem que se impõe de forma silenciosa por meio de uma estrutura obscura de comunicação e de difícil acesso à interpretação de valores.

Como anunciado anteriormente, não foi meu objetivo analisar teorias aplicadas, metodologias construídas ou resultados alcançados por essas práticas. Mas não há dúvidas que as diferenças e as desigualdades de territórios não podem ser coerentemente apreendidas se há silenciamento das narrativas próprias dos moradores nas categorias-conceitos, como remoções, e idealização dos processos quantificáveis em índices-indicadores, como IQVU-BH; assim como também não há dúvidas de que os resultados alcançados atendem aos interesses pré-estabelecidos (portanto, encriptados) de determinados grupos.

Assim, permanecem as perguntas: a quem interessa categorias-conceito e indicadores-índices? Quem se beneficia da definição, classificação, mensuração e comparação de territórios? É possível

definir e avaliar qualidade de vida urbana por meio de definições e sistemas construídos por Nós sem a percepção subjetiva de Outros? Quem decide e com base em que as decisões são tomadas? Em que ponto os critérios definidos despontam como relevantes, apropriados ou obrigatórios?

Inevitável não retornar aos argumentos de Butler (2015, p.19): “os termos, as convenções e as normas gerais “atuam” do seu próprio modo, moldando um servivo em um sujeito reconhecível, embora não sem falibilidade ou, na verdade, resultados não previstos”. Acatar que “a vida surge e é sustentada dentro de determinadas condições de vida” (BUTLER, 2015, p.43), significa dizer que, se as condições de vida são definidas, classificadas, mensuradas e comparadas por categorias-conceito e indicadores-índices, a vida não é reconhecida quando fora de determinadas condições de normatividade. Portanto, categorias-conceito e indicadores-índices ratificam a precariedade da moradia já que permitem reconhecer atributos balizados por um determinado olhar (definido, classificado, mensurado e comparado), e alimentam a precarização da moradia, na medida em que atributos enquadrados e normatizados por esse olhar são inalcançáveis.

Categorias-conceito e indicadores-índices tornam-se mecanismos utilitários criados em prol dos interesses de determinadas pessoas ou de grupos que exercem o poder, cristalizando a precariedade da moradia e fomentando a precarização da moradia, bem como, justificando, de forma alinhada, práticas públicas violentas, como no caso das remoções, dominadas pela unilateralidade política, econômica, jurídica e científica, contrária ao direito de existir daqueles que tentam revertê-las.

Assim como propõe Butler (2015), é necessário reconhecer a precariedade como uma condição compartilhada, não mais como atributo da ausência na vida urbana, se quisermos erguer o direito de existir a partir do valor, do poder, da narrativa e da necessidade do Outro.

Agradecimentos

Ford Foundation, FUSP, PRPq/UFMG, IEAT/UFMG e CNPq.

REFERÊNCIAS

BATISTA, P. N. (1994). O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. Programa Educativo Dívida Externa - PEDEX, *Caderno Dívida Externa*, n. 6, 2. ed., nov. 1994. p.1-36

BM[BANCOMUNDIAL].(2013).OP4.12InvoluntaryResettlement.Disponível em <<https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/090224b0822f89db.pdf>> Acesso em: 02 set. 2018.

BOURDIEU, P. (2014). Sobre o Estado. São Paulo: Companhia das Letras.

BUTLER, J. (2015). Quadros de guerra: quando a vida é passível de luto? Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CAIXA (2013). Caderno de Orientação Técnico Social. Brasília: CAIXA. Disponível em <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/caderno_de_orientacao.pdf> Acesso em: 20 dez. 2018.

CURRAL DEL-REY. (s/d) Planta do extinto Curral Del-Rei sobreposta à planta da nova capital Belo Horizonte. Disponível em <<http://curraldelrei.blogspot.com/2010/04/curral-del-rey-x-belo-horizonte.html>> Acesso em: 12 fev. 2019.

DIAS, A. L. F. (2015). O contexto de atuação do Programa Polos de Cidadania da UFMG no Programa Vila Viva. Belo Horizonte. Palestra Ministério Público Estadual.

FOUCAULT, M. (2008). Arqueologia do saber. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

GUIMARÃES, B. M. (1991). Cafuas, Barracos e Barracões: Belo Horizonte, Cidade Planejada. Tese (Doutorado) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

GUSSEN, A. F. (2013) Programa Vila Viva da PBH é questionado pelo Ministério Público. *Hoje em Dia*. 8 abr. 2013. Disponível em: <<https://www.hojeemdia.com.br/primeiro-plano/pol%C3%ADtica/programa-vila-viva-da-pbh-%C3%A9-questionado-pelo-minist%C3%A9rio-p%C3%ABlico-1.129078>>. Acesso em: 04 set. 2018.

JÖNSSON, A. (2018). Quatro táticas de remoção usadas pelas autoridades do Rio, e como moradores de favelas se defendem. 30/07/2018. Disponível em <<http://rioonwatch.org.br/?p=34865>> Acesso em: 20 set. 2018.

LOPES, E. (2010). O Projeto Linha Verde e a remoção de cinco vilas: um estudo de caso da prática do desfavelamento de novo tipo de espaço urbano de Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Geociências da UFMG, Belo Horizonte.

MAGALHÃES, M. C. F. (2018). Entrevista concedida a Denise Morado Nascimento e Maurício Lage. Belo Horizonte, 18.set.2018.

MC [MINISTÉRIO DAS CIDADES] (2013). Portaria n. 317, 18/07/2013. Disponível em <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/portaria_317_mcidades_julho2013.pdf> Acesso em: 03 set. 2018.

MC [MINISTÉRIO DAS CIDADES] (2010). Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários. Brasília: Ministério das Cidades. Disponível em: <http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/260/Mapeamento_Ass_Precarios.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 16 ago. 2018.

MORADO NASCIMENTO, D. et al. (2015). Programa Minha Casa Minha Vida: desafios e avanços na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In C. SANTO AMORE; L. Z. SHIMBO; M. B. C. RUFINO (orgs.) *Minha Casa... e a cidade?* Rio de Janeiro: Letra Capital.

MORADO NASCIMENTO, D. FREITAS, D. M. de. ESCADA, D. B., LAGE, M. (2018). Ocupações urbanas, vilas e remoções em Belo Horizonte. In R.D. LINS; R. ROLNIK (orgs.). *Observatório de Remoções 2017-2018*. São Paulo: FAU USP, p.43-61.

MORADO NASCIMENTO, D. (2019). Moradia: é possível pensar em alternativas? *Revista e-metropolis*, Rio de Janeiro, n.37, ano 10, p.6-12, jun. 2019. Disponível em <<http://emetropolis.net/artigo/285?name=moradia-e-possivel-pensar-em-alternativas>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

MORENO, B., BRAGA, (2013). Futuro de incertezas para desapropriados. *Hoje Em Dia*, Belo Horizonte, 19/08/2013, p.14-17.

NABUCO, A. L. (2009). Desafios e Perspectivas para o Orçamento Participativo: a Experiência de Belo Horizonte. In: SEMINÁRIO DEMCORACIA PARTICIPATIVA, Belo Horizonte. Disponível em <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/planejamento/planejamento-e-orcamento/mesa1_Analuiza_PBH_SeminarioDP_121109_FINALBH.pdf> Acesso em: 03 abr. 2019.

NAHAS, M. I. P. (2002). Bases teóricas, metodologia de elaboração e aplicabilidade de indicadores intra-urbanos na gestão municipal da qualidade de vida urbana em grandes cidades: o caso de Belo Horizonte. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de São Carlos, Centro de Ciências Biológicas e da Saúde, São Carlos.

NAHAS, M. I. P. et al. (2006). Metodologia de construção o índice de Qualidade de Vida Urbana dos municípios brasileiros (IQVU-BR), XV. ANAIS... ABEP, Caxambu, 18 a 22 de setembro, 2006.

NEPOMUCENO, C. (2015). Considerações da Defensoria Pública: Programa Vila Viva/PBH. Belo Horizonte. Palestra Ministério Público Estadual.

NOTA Pública da Rede Cidade e Moradia. Programa Minha Casa Minha Vida precisa ser avaliado. Disponível em <<http://www.praxis.arq.ufmg.br/textos/nota-rede.pdf>> Acesso em: 02 fev. 2018.

NUNES, R. (2011). O uso do IVQU em Belo Horizonte como instrumento de planejamento. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL INDICADORES URBANOS PARA O PLANEJAMENTO MUNICIPAL; tendências e desafios, Belo Horizonte. Disponível em <http://www.pbh.gov.br/smpl/esta_indic/RODRIGO%20NUNES_O%20uso%20do%20IVQU%20em%20Belo%20Horizonte.pdf> Acesso em: 03. abr. 2019.

ONU. (1997). General Comment No. 7: The right to adequate housing (Art.11.1): forced evictions. Disponível em <<http://www.refworld.org/docid/47a70799d.html>>. Acesso em: 20 set. 2018.

PBH [PREFEITURA DE BELO HORIZONTE] (2018a). Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte. Portal da Prefeitura de Belo Horizonte. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel>>. Acesso em: 04 set. 2018.

PBH [PREFEITURA DE BELO HORIZONTE] (2018b). Minha Casa, Minha Vida. Portal da Prefeitura de Belo Horizonte. Disponível em: < <https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/minha-casa-minha-vida> >. Acesso em: 04 set. 2018.

PBH [PREFEITURA DE BELO HORIZONTE [PBH] (2016). Relatório geral sobre o cálculo do Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte para 2016. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2018c. Disponível em <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/governo/Relatorio_IQVU_2016_publicacao.pdf> Acesso em 05 mar. 2019.

PBH [PREFEITURA DE BELO HORIZONTE] (2010). Plano Local de Habitação de Interesse Social - Diagnóstico do setor habitacional Volume I. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte.

PNUD Brasil. O que é desenvolvimento humano. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-desenvolvimento-humano.html>> Acesso em 04. mar. 2019.

POLOS de Cidadania (2013a). Drama das remoções dos moradores do Aglomerado Santa Lúcia. Disponível em <<https://polosdecidadania.com.br/biblioteca/drama-das-remocoes-dos-moradores-do-aglomerado-santa-lucia/>> Acesso em: 10 ago. 2019.

POLOS de Cidadania (2013b). Drama das remoções dos moradores da Vila Cafezal. Disponível em <<http://polosdecidadania.com.br/biblioteca/o-drama-das-remocoes-dos-moradores-da-vila-cafezal-bh-mg-programa-polos-de-cidadania/>> Acesso em: 10 ago. 2019.

POLOS de Cidadania (2015). Entulhos. Disponível em <<https://polosdecidadania.com.br/entulhos>> Acesso em: 20 ago. 2019.

PRAXIS-EA/UFMG (2014). Relatório Programa Minha Casa Minha Vida: estudos avaliativos na RMBH. Disponível em: <http://praxis.arq.ufmg.br/projetos-concluidos/7_MCMV/relatorios.html>. Acesso em: 10 set. 2018.

PRESIDÊNCIA (1991). Lei N° 8.245, 18/10/1991. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8245.htm> Acesso em: 04 set. 2018.

RELATORIA especial da ONU para moradia adequada (2012). Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções? Disponível em <https://apublica.org/wp-content/uploads/2012/04/GUIA_REMOCOES_portugues_20119.pdf> Acesso em: 06 set. 2018.

RELATÓRIO 1899-1900 Bernardo Pinto Monteiro (1900) Disponível em <<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/cultura/2018/documentos/1899-1900-Bernardo-Pinto-Monteiro.pdf>> Acesso em: 02 ago. 2019.

RELATÓRIO 1911-1912 Olyntho Meirelles (1912). Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/cultura/2018/documentos/1911-1912-Olyntho-Meirelles.pdf>> Acesso em: 02 ago. 2019.

RIBEIRO, L. C. DE Q. R.; RIBEIRO, M. G. (Orgs.) (2013) IBEU: índice de bem-estar urbano. Rio de Janeiro: Letra Capital.

UNDP (2018). Human Development Indices and Indicators 2018 Statistical Update. Disponível em <<http://hdr.undp.org/en/content/human-development-indices-indicators-2018-statistical-update>>. Acesso em: 02 set. 2019.

URBEL (2018). Relatório Ref.: Manifestação 214903 – Controladoria-Geral do Município. Belo Horizonte: URBEL.

AS FAVELAS DO RIO DE JANEIRO E SUAS CAMADAS DE URBANIZAÇÃO

vinte anos de políticas de intervenção sobre espaços populares da cidade

Luciana Alencar Ximenes
Samuel Thomas Jaenisch

INTRODUÇÃO¹

A cidade do Rio de Janeiro acumula um histórico de políticas voltadas para a urbanização de suas favelas que começou a se consolidar na década de 1980 após o fim de um longo período marcado por intensos processos de remoção em massa e construção de grandes conjuntos habitacionais na periferia da cidade nas décadas anteriores. Alguns programas dessa natureza foram implementados pelo governo estadual visando a melhorias em infraestrutura e regularização fundiária – no primeiro governo de Leonel Brizola (1983-1987) e no governo de Rosinha Garotinho (2003-2006) –, mas o protagonismo evidente nesse campo de atuação vem sendo das gestões municipais. O pioneiro Projeto Mutirão foi criado na década de 1980 e, na década seguinte, iniciativas de maior escopo começaram a tomar forma. Durante o primeiro mandato do César Maia (1993-1997) à frente da Prefeitura do Rio de Janeiro, foi criado o programa de urbanização Favela-Bairro, que previa obras de acessibilidade e saneamento, além da construção de equipamentos sociais e espaços de lazer em diversas favelas da cidade.

1. Este capítulo é uma versão revista e estendida de texto publicado originalmente no XVIII Encontro Nacional da ANPUR, realizado na cidade de Natal (RN) entre 27 e 31 de maio de 2019.

Em 1997, o Favela-Bairro passou a contar com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e ampliou sua atuação, tendo continuidade nas gestões seguintes de Luiz Paulo Conde (1997-2000) e Cesar Maia (2001-2004 e 2005-2008), passando a ser considerado pelas agências internacionais de fomento e por parte da literatura especializada como uma referência nacional nesse campo de atuação. Ele foi mantido no início da primeira gestão de Eduardo Paes (2009-2012) e posteriormente substituído pelo Programa Morar Carioca, que apresentou a meta ambiciosa de urbanizar todas as favelas do Rio de Janeiro até 2020, contando com a articulação de várias fontes de recursos e a realização de concurso público para seleção das equipes técnicas a serem contratadas. Desde 2007, a cidade passou também a receber um volume significativo de recursos do Governo Federal por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para investir em obras de urbanização de suas favelas.

Este texto pretende refletir sobre essa sucessão de políticas que, juntas, já totalizam mais de 20 anos de experiências em urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro. Partimos do pressuposto que os diferentes programas criados formam uma “continuidade descontínua”, ou seja, um acúmulo de intervenções que sobrepõe investimentos sem necessariamente compor uma política estruturada e de longo prazo capaz de dar conta da heterogeneidade e das dinâmicas internas que marcam esses territórios da cidade. Algumas favelas já receberam investimentos de diferentes programas de urbanização e seguem sendo prioritárias, mesmo não estando entre as mais populosas ou precárias da cidade. Há outras que foram inseridas nesses programas em função de interesses políticos, a exemplo das intervenções feitas pelo Morar Carioca nas favelas localizadas no entorno das áreas associadas às obras de preparação da cidade para os grandes eventos esportivos (Jogos Pan-Americanos, em 2007, Copa do Mundo, em 2014, e Jogos Olímpicos, em 2016). Restando, também, áreas da cidade que permaneceram pouco atendidas durante as duas décadas em análise.

Nosso objetivo é recuperar as “camadas de urbanização” que vêm se acumulando sobre as favelas da cidade do Rio de Janeiro. Buscamos avaliar como se deram os principais programas implementados pelas gestões municipais, considerando os escopos traçados e os desenhos institucionais adotados, observando as interações com as conjunturas políticas e econômicas, assim como a inserção das intervenções nas diferentes regiões da cidade e suas possíveis sobreposições no território. Estamos considerando aqui tanto o acúmulo de camadas ao longo do tempo, geradas pela sobreposição de ciclos de investimentos por diferentes programas de urbanização de favelas, quanto o acúmulo de camadas transversais, associadas a outros campos que também incidiram direta ou indiretamente sobre as favelas da cidade. Dentre elas, destacamos a política de segurança pública, a realização de grandes eventos, obras de mobilidade urbana e produção de habitação de interesse social.

A cidade do Rio de Janeiro possui um volume considerável populacional residindo nesses territórios e uma reflexão crítica sobre os programas que incidem sobre eles é de fundamental importância. Nossa contribuição pretende lançar luz sobre esse tipo de política ao discutir sua atuação e ressaltar a importância de compreender que a ação do poder público é sempre parte de um contexto político e institucional que extrapola os limites da intervenção em si mesma.

BREVE CARACTERIZAÇÃO DAS FAVELAS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

A cidade do Rio de Janeiro possui hoje uma parcela significativa de sua população residindo em favelas, sendo a capital do país com o maior número absoluto de habitantes nessa condição, com o último Censo Demográfico do IBGE tendo identificado mais de 420.000 domicílios com uma estimativa de quase

1.400.000 moradores². Sua inserção no extenso território da cidade não é homogênea, e algumas considerações sobre isso merecem ser destacadas. Ao longo do texto, a discussão tomará como unidade de referência as Áreas de Planejamento (AP) do município, divisão administrativa utilizada pelo poder público e que considera em sua constituição as diferentes características históricas, sociais, urbanísticas e ambientais de cada região, refletindo também em diferenças no que diz respeito a presença das favelas e suas características. Uma rápida apresentação de cada uma se faz necessário para explicitar essas diferenças.

A Área de Planejamento 1 (AP1) é formada pelos bairros da região central (incluindo a região portuária), onde teve início a ocupação da cidade, e que hoje possui grande dinamismo econômico, concentrando a maioria dos postos de trabalho da região metropolitana com forte atividade comercial e para onde converge parcela significativa dos modais de transporte público. Nos últimos anos, foi reforçado também o papel de polo cultural desta região mediante o recebimento de investimentos vultuosos ligados ao Projeto Porto Maravilha. A AP1 se destaca por possuir pouco mais de um terço de sua população morando em favelas, apresentando uma elevada taxa de crescimento desta condição na última década. Embora seja uma região pouco residencial (abriga apenas 7,0% dos moradores da cidade), tem sido palco de uma série de conflitos urbanos nos últimos anos que envolvem ações de resistência dos moradores de favelas e imóveis ocupados para fins de moradia frente às ameaças de remoções ligadas aos grandes projetos urbanos que lá foram implementados³.

2. A Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro possui um registro de suas favelas mais completo do que o realizado pelo Censo Demográfico do IBGE, que desconsidera em sua classificação de "aglomerado subnormal" os núcleos residenciais com menos de 50 domicílios. Essa diferença na forma de conceituar os assentamentos precários resultou em algumas diferenças nos números apresentados pelas duas fontes. O Sistema de Assentamentos de Baixa Renda da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro (SABREN) possui em seu cadastro 1.018 favelas que totalizam 440.552 domicílios. O IBGE, por sua vez, contabilizou em seu último Censo Demográfico (de 2010) 763 aglomerados subnormais que totalizavam 426.965 domicílios.
3. Esses conflitos ocorreram em favelas importantes da região, como o Morro da Providência – que teve a implantação de um teleférico como parte dos investimentos

Os bairros da faixa litorânea da Zona Sul e da região da Tijuca compõem a Área de Planejamento 2 (AP2), a qual abriga apenas 12,0% da população residente em favela da cidade. Apesar dessa pequena concentração populacional relativa ao total, as favelas localizadas na AP2 possuem grande destaque no debate público por serem vizinhas aos principais atrativos turísticos da cidade e porque estão inseridas nos bairros que abrigam a população de maior renda de toda a região metropolitana, como Copacabana, Ipanema, Leblon, dentre outros. São favelas com alta declividade, em geral, localizadas em enclaves dispostos nas encostas dos maciços que circundam a região. Ali foram alocados investimentos consideráveis do PAC para urbanização de favelas e implantadas as unidades de referência do programa de Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) do Governo Estadual, entre 2008 e 2012⁴.

A Área de Planejamento 3 (AP3) corresponde aos bairros majoritariamente residenciais da Zona Norte ou do subúrbio carioca, que cresceram e se consolidaram ao longo das linhas de trem que cruzam a região, sendo hoje também marcada por grandes eixos rodoviários que conectam a cidade com os estados vizinhos. Seus bairros possuem um passado industrial que foi de grande importância para a cidade até meados da década de 1970, dentre os quais estão Caju, Bonsucesso, São Cristóvão e Benfica. Essa AP abriga, ainda, o bairro de Madureira, que se destaca na cidade do Rio de Janeiro como grande centro comercial dinâmico. É nesta área da cidade onde estão localizados alguns dos seus maiores e mais populosos complexos de favelas: Maré, Alemão, Jacarezinho, Mangueiras e Acari. Dentre as demais APs, a AP3 destaca-se por concentrar quase metade da população moradora em favela do Rio de Janeiro (45,0%), com mais de 650.000 pessoas nessa condição de moradia.

ligados ao Projeto Porto Maravilha -, mas também em inúmeras outras ocupações organizadas por movimentos sociais em prédios ou áreas públicas desativadas.

4. Após esse período, houve uma expansão do programa para bairros da Zona Norte e da Zona Oeste da cidade.

Apesar da grande concentração da população moradora de favelas na AP3, a Área de Planejamento 4 (AP4) tem assumido lugar de destaque com um crescimento expressivo da sua população residente em favela na última década – superior a 50,0% – e que acompanhou o crescimento da população da região com um todo. Essa extensa porção da cidade, que corresponde às regiões da Barra da Tijuca e da Baixada de Jacarepaguá (a primeira com volume considerável de população de alta renda), apresenta altos índices de crescimento populacional desde a década de 1990 e se consolidou como principal frente de expansão do mercado imobiliário na cidade. A região recebeu, também, a grande maioria dos investimentos ligados ao ciclo de grandes eventos esportivos ocorrido na cidade na última década. Lá foram instalados os parques olímpicos dos Jogos Pan-Americanos de 2007 e dos Jogos Olímpicos de 2016.

Por fim, a Área de Planejamento 5 (AP5) corresponde aos bairros da Zona Oeste da cidade, que se caracterizaram por uma expansão urbana de baixa densidade e sob a forma de loteamentos populares, em grande parte marcados por irregularidades urbanísticas. Dentre as cinco Áreas de Planejamento, a AP5 se sobressai por possuir a maior extensão territorial. Sua baixa densidade leva a que encontremos nesta área apenas 27,0% da população total da cidade, da qual apenas 16,0% reside em favelas. Ao longo da última década, essa AP foi uma frente de expansão importante para a implantação de empreendimentos financiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), tendo esse uso do solo sido incentivado por meio de alterações no zoneamento urbano do município.

As favelas de cada uma dessas regiões possuem características próprias e uma dimensão importante dessa heterogeneidade está, ainda, na relação sociocultural estabelecida entre a origem da ocupação das favelas e dos seus entornos próximos. No caso do subúrbio carioca (AP3), historicamente local de residência do proletariado, temos uma ocupação que “se realizou praticamente sem qualquer apoio do Estado ou das concessionárias de serviços públicos, resultando daí uma

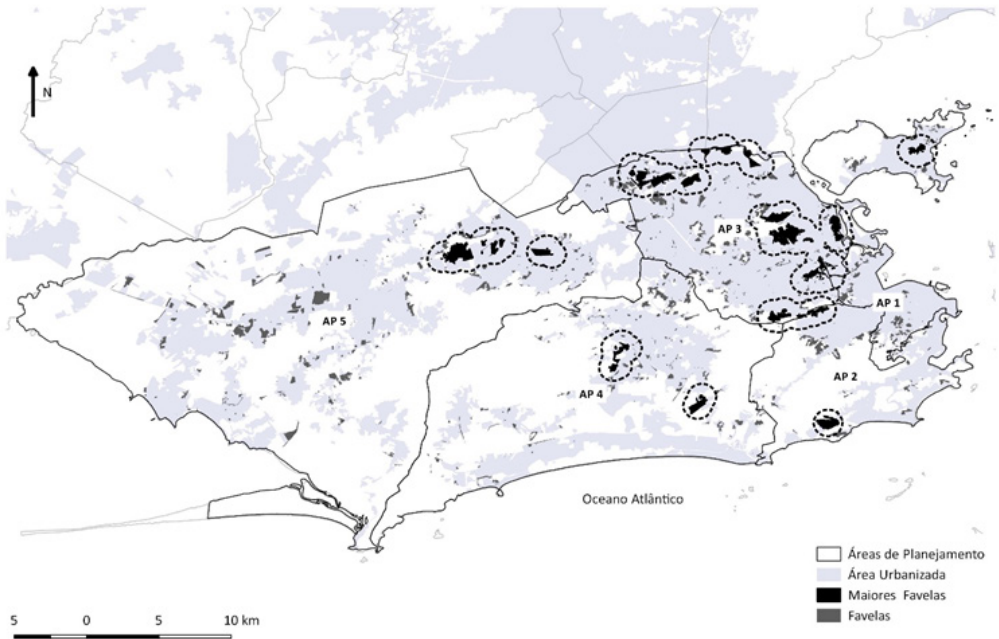


Figura 1.

Localização das favelas na cidade do Rio de Janeiro com destaque para as favelas com mais de 15.000 moradores
Fonte: Elaboração dos autores.

paisagem caracterizada principalmente pela ausência de benefícios urbanísticos” (ABREU, 2006, p. 82), onde o limite entre o que é ou não reconhecido como favela é bastante distinto de como este se dá em outras regiões da cidade (como na AP1 e na AP2), onde os contrastes entre “morro” e “asfalto” são mais fortes.

Esses bairros do subúrbio carioca tiveram a origem da sua ocupação atrelada à mobilidade residencial de populações pobres, em sua maioria de negros, expulsas de regiões mais valorizadas da cidade, especialmente decorrentes das grandes obras urbanas realizadas no início do século XX, que levaram ao que ficou conhecido como “bota-abaixo” durante o governo de Pereira Passos [1902-1906] (BENCHIMOL,1992). Essa condição faz com que existam casos como o da favela da Serrinha, inserida no bairro de Madureira (AP3), e

que, em sua origem, era tida não como uma favela, mas como uma das periferias mais pobres dessa região. Em um breve artigo a respeito do programa municipal de urbanização de favelas Favela-Bairro, quando este ainda estava em andamento, Luciana Andrade (1998) expôs de forma crítica a fragilidade da meta colocada para o programa de promover a integração entre “favela” e “bairro” ao intervir em regiões periféricas da cidade, como a região da AP3: “(...) as condições das casas e dos moradores de favelas situadas em áreas periféricas da cidade eram, em alguns casos, melhores que as do bairro ao qual deveriam ser integradas, suscitando a pergunta se não deveria ser o bairro, neste caso, transformado em favela” (ANDRADE, 1998, on-line).

Podemos ressaltar, ainda, a diversidade encontrada entre as favelas da cidade quanto aos seus distintos graus de urbanização. Ao passo que há favelas consolidadas que já receberam volume considerável de investimentos por parte do poder público nas últimas décadas, como o Vidigal ou o Morro Santa Marta (ambas localizadas na AP2), há outras em que o acesso a redes básicas de saneamento e o grau de vulnerabilidade das famílias mantêm níveis preocupantes. Essas diferenças ocorrem, também, no interior das grandes favelas e dos grandes complexos. Parte considerável da favela da Rocinha (AP2) ou do Complexo de Manguinhos (AP3), por exemplo, já conta com a presença de infraestrutura e serviços básicos para seus moradores. Entretanto, seguem existindo áreas onde a precariedade no acesso a essas estruturas é evidente. Em muitos casos, esses locais consistem em áreas limítrofes das favelas, como expansões mais recentes, podendo ser, ainda, áreas de ocupação consolidada que sofrem com a negligência do poder público. Muitas das vezes, o poder público se recusa a intervir em locais que apresentam situações de risco ambiental ou exigem uma complexidade maior na intervenção.

Essas diferenças indicam que a análise dos programas de urbanização de favelas desenvolvidos na cidade deve levar em conta diferentes escalas. Por um lado, é importante compreender o que ocorreu na escala da cidade como um todo, tendo em vista

a sua grande extensão territorial e a diversidade das formas de ocupação do solo urbano, avaliando qual foi a abrangência dos principais programas e a inserção urbana das favelas nas quais se deram essas intervenções. De outro, cabe avaliar o que ocorreu na escala de cada território, examinando as possíveis sobreposições e o escopo das intervenções realizadas.

AÇÃO DO ESTADO NAS FAVELAS DO RIO DE JANEIRO: ERRADICAÇÃO, TOLERÂNCIA E RECONHECIMENTO

A origem desse quadro remonta às primeiras décadas do século XX, quando as favelas começaram a consolidar a sua presença na cidade e passaram a figurar no debate público de forma mais evidente mediante denúncias feitas pela imprensa local e/ou problematizadas nas esferas de decisão política. Isso abriu um campo de disputa que se manifestou em embates ocorridos no judiciário entre moradores e aqueles ditos proprietários de terra (PEREIRA DA SILVA, 2005), na implementação de políticas de intervenção de várias ordens propostas pelo executivo e debatidas pelo legislativo (BRUM, 2013; GONÇALVES, 2006; BURGOS, 1998), ou na atuação de organizações e movimentos sociais nesses territórios (GONÇALVES, 2006)⁵. Desde então, a relação entre o poder público e as favelas da cidade transitou entre ações de erradicação, tolerância e reconhecimento, pendendo em alguns momentos com mais evidência para algum desses três polos mencionados, promovendo desse modo articulações variadas entre os diferentes agentes envolvidos.

Ressaltar a trajetória da relação entre poder público e favelas é importante por dois motivos. Primeiro, por reforçar que esses territórios nunca tiveram sua permanência, de fato, reconhecida e, portanto, sempre estiveram ameaçados – de forma latente ou menos explícita –, inclusive, nos períodos em que contavam com

5. A exemplo da União dos Trabalhadores Favelados e da Federação das Associações dos Moradores de Favelas do Estado da Guanabara, fundadas respectivamente nas décadas de 1950 e 1960 (GONÇALVES, 2006).

governos dispostos a reconhecer a legitimidade das favelas e a incorporar as demandas de seus moradores na agenda política. Sucessivamente, a remoção foi operada como um recurso à disposição do poder público e nunca deixou de estar presente no imaginário da opinião pública e de parte dos moradores da cidade. Isso fica evidente quando consideramos as milhares de famílias removidas durante os dois governos de Eduardo Paes (FAULHABER; AZEVEDO, 2015), mesmo contando com a implementação de grandes programas de urbanização (como o Morar Carioca e o Bairro Maravilha), fartas fontes de recurso para esse fim (como PAC), ou estando alinhado na esfera federal com os governos pretensamente progressistas do Partido dos Trabalhadores (PT). Segundo, para ressaltar que, mesmo em momentos onde houve uma relativa hegemonia de um determinado modelo de intervenção, outras possibilidades não deixaram de ser colocadas. Algo ocorrido, por exemplo, com a atuação da Companhia de Desenvolvimento Comunitário (CODESCO) na década de 1960, que desenvolveu planos de urbanização para as favelas Mata Machado, Morro União e Brás de Pina, em meio ao grande número de remoções que estavam ocorrendo na cidade nesse período (MACHADO DA SILVA; FIGUEIREDO, 1981). Uma breve retomada desse histórico de atuação do poder público sobre as favelas da cidade ajudará a explicitar esses trânsitos e apresentar o contexto que precedeu os programas de urbanização aqui discutidos.

A primeira menção à necessidade de erradicar as favelas foi colocada pelo Código de Obras de 1937, que proibia qualquer tipo de reforma ou construção nos núcleos existentes e sua progressiva substituição por novas moradias populares construídas em bairros da periferia (LEED; LEEDS, 1978). Assim, a favela entra no ordenamento jurídico da cidade como uma anomalia dentro do tecido urbano e como uma condição transitória que deveria ser superada através da integração de seus moradores à “cidade formal” e à “vida urbana” (GONÇALVES, 2006). Algumas iniciativas foram tomadas nesse sentido, como a construção dos Parques Proletários na década de 1940, enquanto moradias temporárias

construídas para receber os moradores de favelas removidas e operar como espaços de educação cívica e moral à serviço do Estado Novo (BURGOS, 1998). Durante as décadas de 1940 e 1950, outras iniciativas procuraram produzir melhorias físicas nesses territórios e articular a organização de seus moradores, como a Fundação Leão XIII, que desenvolveu uma prática assistencialista com a oferta de serviços públicos e melhorias habitacionais, e a criação do Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (SERFHA), que procurou estimular a realização de mutirões e a criação de associações de moradores (MACHADO DA SILVA; FIGUEIREDO, 1981).

Após esse período inicial marcado por uma postura que oscilou entre o desejo de erradicar as favelas e uma certa tolerância consentida com a presença desses territórios, nas décadas seguintes, a cidade entra em um ciclo marcado por um grande volume de remoções e o conseqüente deslocamento forçado de seus moradores para bairros periféricos. Durante os governos de Carlos Lacerda (1961-1965), Negrão de Lima (1965-1971) e Chagas Freitas (1971-1975)⁶ foi realizada a eliminação sumária de uma série de favelas, principalmente aquelas localizadas em bairros de maior interesse para o mercado imobiliário, muitas vezes de forma autoritária e com significativa violência (MELLO, 2014). Houve a participação de fontes de financiamento internacionais dando suporte a esse processo (como a Aliança Para o Progresso criada com recursos da agência estadunidense USAID), embora ele tenha sido conduzido de forma mais efetiva pelo Governo Federal através da atuação do Banco Nacional de Habitação (BNH) durante o Regime Militar (1964-1985). Entre 1962 e 1974, foram removidas mais de 130.000 pessoas, cerca de 60 favelas foram destruídas (MACHADO DA SILVA; FIGUEIREDO, 1981; BURGOS, 1998) e a repressão política dos governos militares dificultou a ação dos movimentos de resistência que foram amplamente reprimidos e tiveram suas principais lideranças presas ou perseguidas (BRUM, 2013).

6. Na época, governadores do extinto Estado da Guanabara.

Ao final da década de 1970, esse modelo de intervenção já vinha sendo amplamente criticado e novas possibilidades passaram a ser colocadas. O enfraquecimento do regime militar favoreceu a criação de programas alternativos visando à promoção de melhorias habitacionais e a permanência das famílias nos locais de origem (CARDOSO, 2007). O Governo Federal lançou o Programa de Erradicação da Sub-Habitação (PROMORAR), que, na cidade do Rio de Janeiro, recebeu o nome de Projeto Rio, e realizou obras de urbanização em seis favelas localizadas às margens da Baía da Guanabara. O contexto político favorável da década de 1980 ajudou a consolidar esse movimento, que passou a ter o reconhecimento das favelas e de seu direito de permanência como linha de ação. Durante o primeiro mandato de Leonel Brizola (1983-1987) à frente do Governo Estadual, foram realizados projetos-piloto de urbanização em algumas favelas da cidade e os órgãos estaduais de saneamento e infraestrutura passaram a desenvolver programas específicos para ampliar o atendimento de suas redes (CARDOSO; ARAÚJO, 2007). Houve, também, a criação do Programa Cada Família Um Lote, que tinha como objetivo regularizar e distribuir títulos de propriedade em favelas e loteamentos. A partir desse período, as favelas passaram a ser reconhecidas como parte legítima da cidade e passíveis de melhoria. No plano municipal, foi criado o pioneiro Projeto Mutirão, que realizou ações pontuais em diversas favelas – pavimentação, infraestrutura, contenções, creches – e ajudou a formar um corpo técnico especializado nesse tipo de intervenção. O processo de redemocratização ocorrido no plano federal também contribuiu, pois voltou a abrir espaço para as demandas dos movimentos de moradia e para o reconhecimento dos moradores de favela como atores-políticos legítimos (BRUM, 2013). A nova Constituição Federal, aprovada em 1988, teve sua importância nesse campo ao instituir um marco jurídico que reconheceu a função social da propriedade e passou a oferecer maiores garantias legais para os moradores de áreas irregulares (CARDOSO, 2007).

Essa nova postura em relação às favelas se consolidou nas décadas seguintes e levou à formulação de grandes programas de urbanização implementados pela Prefeitura do Rio de Janeiro, que passou a ter protagonismo nesse campo, tornando-se referência nesse tipo de política em nível nacional e internacional. Isso não quer dizer que as remoções tenham cessado completamente. Elas seguiram como um recurso do poder público para atender às demandas e interesses de grupos específicos na produção do espaço urbano. Nos tópicos a seguir, serão apresentados os principais programas de urbanização desenvolvidos na cidade do Rio de Janeiro desde então: Favela-Bairro, Morar Carioca e PAC.

Programa Favela-Bairro

A primeira gestão de César Maia (1993-1997) na Prefeitura do Rio de Janeiro deu início a um longo ciclo de políticas de orientação neoliberal. Essa gestão teve como marco a elaboração do primeiro plano estratégico da cidade produzido mediante consultoria do urbanista catalão Jordi Borja, que reproduziu várias tendências difundidas pelas agências internacionais de fomento. A política urbana teve um papel importante nesse contexto. Foi lançado o Projeto Rio Cidade, visando à requalificação urbana de vários pontos da cidade – principalmente a partir de intervenções no sistema viário, paisagismo, mobiliário urbano e drenagem – e que beneficiou principalmente os bairros de classe média (CARDOSO; ARAÚJO, 2007). Foram propostos, também, grandes projetos urbanos para a área central da cidade e políticas de ordem pública orientadas para o controle dos espaços públicos. César Maia conseguiu eleger seu sucessor Luiz Paulo Conde (1997-2001) e, depois, foi reeleito para mais dois mandatos consecutivos (2001-2005 e 2005-2009), o que garantiu a continuidade dessas políticas por um período considerável.

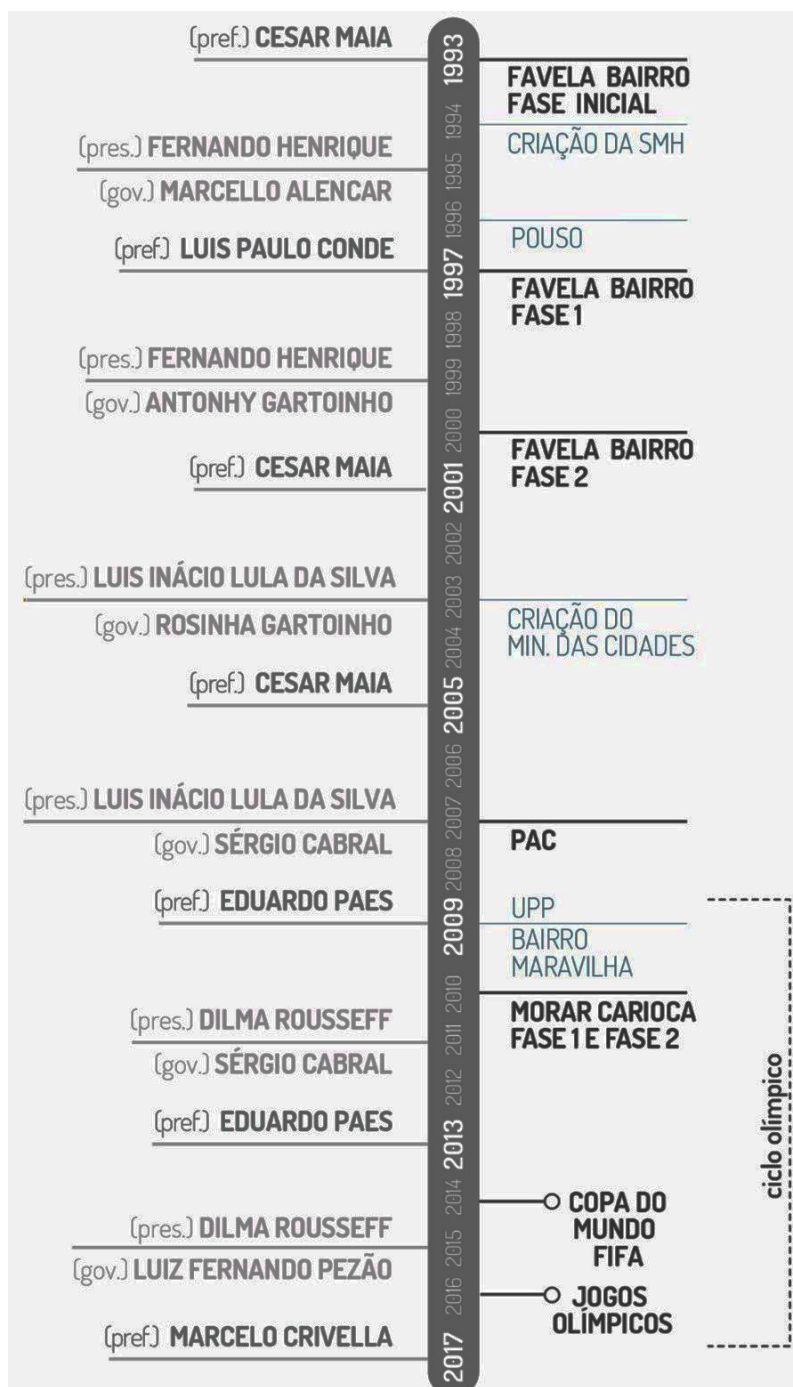


Figura 2. Linha do tempo com os principais programas de habitação implementados na cidade do Rio de Janeiro
 Fonte: Elaboração dos autores.

Nesse longo ciclo, o Favela-Bairro destacou-se no campo das políticas habitacionais. O surgimento desse programa se deu de forma alinhada à recente aprovação do Plano Diretor (1992), no qual se consolidou a proposta de um plano global de integração das favelas à cidade, e mudanças no quadro institucional da gestão municipal com a criação do Grupo Executivo de Assentamentos Populares (GEAP) e da Secretaria Extraordinária de Habitação (SEH), em 1994⁷. A recém-criada Secretaria teve sua chefia a cargo do arquiteto e urbanista (e futuro prefeito) Luiz Paulo Conde, reunindo técnicos de vários órgãos com experiência prévia em trabalho com favelas e loteamentos clandestinos (CARDOSO; ARAÚJO, 2007). Nesse quadro, foi criado um conjunto de programas habitacionais municipais que atendiam a distintas necessidades habitacionais. Enquanto o programa Novas Alternativas propunha viabilizar a oferta de habitação popular na região central por meio da requalificação de antigos casarões, o programa Morar Legal tinha como foco a regularização fundiária de loteamentos irregulares periféricos.

O programa Favela-Bairro surgiu, então, como parte desse conjunto de programas municipais, tendo as favelas da cidade como campo de ação. O objetivo central consistia em “complementar ou construir a estrutura urbana principal (saneamento e democratização de acessos) e oferecer condições ambientais de leitura da favela como bairro da cidade”⁸. Esse programa ficou sob responsabilidade do também arquiteto e urbanista Sérgio Magalhães⁹, e contou em sua fase inicial com um concurso público de propostas urbanísticas coordenado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), fator inovador no desenho institucional deste programa.

7. Alguns anos depois, essa secretaria viria a se tornar a Secretaria Municipal de Habitação (SMH).

8. Decreto Municipal Nº 14.332, de 07 de novembro de 1995.

9. Sérgio Magalhães foi Secretário-Executivo do GEAP (Grupo de Estudos dos Assentamentos Populares), Secretário Extraordinário de Habitação, além de Secretário Municipal de Habitação entre 1993 e 2002. No período de 2012 a 2017, Sérgio Magalhães foi presidente nacional do IAB.

O Favela-Bairro começou de forma ainda embrionária em 1993, e foi conduzido até 1996 com recursos próprios da Prefeitura. Com esse primeiro formato, a atuação se limitou a 16 favelas, metade delas localizadas na AP3. A partir de critérios técnicos pré-determinados, que tinham como norte otimizar os resultados das intervenções propostas tendo em vista concluir os “processos de urbanização”, foram pré-selecionadas 40 favelas de porte médio (500 a 2.500 domicílios) e que já haviam recebido investimentos anteriores em urbanização ou saneamento (BURGOS, 1998; CARDOSO; ARAÚJO, 2007). Dentro desse universo, coube ao então prefeito a escolha daquelas que seriam as 16 primeiras favelas atendidas pelo programa (BRUGOS, 1998).

Em 1997, o Favela-Bairro passou a contar com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) por meio de uma linha de financiamento intitulada Programa de Assentamentos Precários (PROAP), levando à criação do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP-RIO). Com isso, houve uma expansão significativa das áreas de atuação do Favela-Bairro, com a criação dos programas Grandes Favelas e Bairrinho, que levaram o programa para além das favelas de porte médio nas quais vinha se desenvolvendo. Por meio do programa Grandes Favelas, concentrado nas favelas de grande porte com mais de 2.500 domicílios, foram realizadas obras de urbanização nas favelas de Rio das Pedras, Jacarezinho e Fazenda Coqueiro, e foram elaborados planos de urbanização para Rocinha e Alemão. Já o programa Bairrinho alcançou um número bastante maior de intervenções, chegando ao total de 33 favelas urbanizadas. Tendo em seu escopo favelas de pequeno porte com até 500 domicílios, esse programa atuou em favelas como Babilônia e Chapéu Mangueira, ambas localizadas na AP2. Essa nova fase foi marcada, ainda, pela criação do projeto Posto de Orientação Urbanística e Social (POUSO), com o qual passou a atuar de forma articulada. Criado em 1996, o POUSO foi um projeto coordenado pela Secretaria Municipal de Habitação¹⁰ com o intuito de constituir-se como uma unidade administrativa

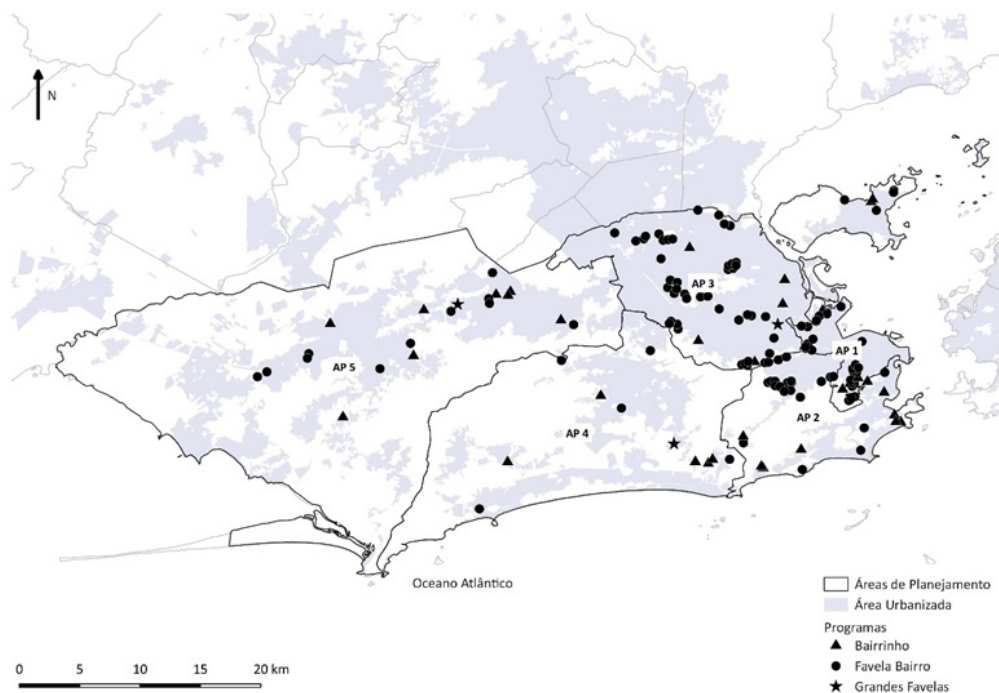
10. Em julho de 2003, o POUSO passou a compor a Secretaria Municipal de Urbanismo subordinado à Coordenadoria de Orientação e Regularização Urbanística (CRU).

mais próxima às favelas beneficiadas por programas municipais, formada por equipe multidisciplinar e tendo como atividades centrais a orientação urbanística, o planejamento local e a regularização urbanística e fundiária. Ao longo dos anos seguintes, o POUISO viria a ocupar importante papel no alcance dos objetivos dos demais programas municipais nas favelas cariocas. Apesar de seu amplo escopo, o POUISO concentrou suas atividades na fiscalização do cumprimento das regras de uso e ocupação do solo, especialmente quanto à expansão das áreas ocupadas pelas favelas urbanizadas.

O contrato de financiamento firmado entre prefeitura municipal e BID foi, então, renovado no ano 2000. Com esse novo marco, o Favela-Bairro iniciou sua segunda fase, permanecendo com esse desenho institucional até 2004¹¹. Nessa nova fase, outras 96 favelas chegaram a ser atendidas. Se em sua primeira fase havia uma significativa concentração de intervenções na AP3, a partir de então o Favela-Bairro passou a atuar mais em favelas das AP1 e AP2; no entanto, manteve-se a baixa inserção nas AP4 e AP5.

As intervenções físicas realizadas por esse programa seguiam seu objetivo central de integrar as favelas aos bairros nos quais estavam inseridas. Como colocado por Alexandre Magalhães (2019), nesse contexto, a ideia de integração ganhou novos significados. Enquanto nas décadas de 1960 e 1970 a integração era proposta a partir da eliminação das favelas por meio de remoções massivas, o Favela-Bairro propôs a integração por meio de obras de infraestrutura urbana que almejavam inaugurar ligações entre áreas formais e favelas atendidas, preservando o ambiente construído previamente às intervenções. Essa diretriz do programa foi fortalecida, ainda, pela proposta de introduzir nas favelas “valores urbanísticos da cidade formal como signo da sua identificação como bairro” (GEAP, 1993). O escopo das intervenções realizadas limitava-se aos espaços e equipamentos públicos (com obras viárias, saneamento, espaços de lazer e

11. Esses dois contratos passaram a ser denominados de PROAP I (1997 e 2000) e PROAP II (2000-2004).



produção de novos edifícios públicos), não havendo previsão de atuação nos domicílios. As remoções ocorridas concentravam-se nas áreas identificadas como de risco elevado. Estas ficavam fora do escopo de atuação do Favela-Bairro e eram direcionadas para o Programa Morar Sem Risco, também a cargo da SEH, por meio do qual eram realizados reassentamentos em novas unidades habitacionais.

Apesar das diretrizes propostas ao programa seguirem no sentido de garantir a permanência dos moradores (evitando a promoção de grandes remoções forçadas), alguns aspectos devem ser considerados quanto à segurança da posse das famílias moradoras das áreas que receberam intervenções do Favela-Bairro. Em suas reflexões sobre o programa, Rafael Gonçalves (2006) ressalta que, no plano jurídico, foi mantida a lógica

Figura 3. Favelas atendidas pelo Favela-Bairro, Grandes Favelas e Bairrinho
 Fonte: Elaboração dos autores.

de exclusão, uma vez que poucos foram os avanços no âmbito da regularização fundiária das áreas atendidas. Situação ainda agravada pelo inexpressivo investimento em nível municipal e a coexistência com dispositivos legais que seguiam no sentido oposto. Para o autor, a regularização fundiária e a integração das favelas à cidade formal eram fragilizadas, ainda, pelas práticas do narcotráfico. Ao não levar em conta o controle territorial exercido por esses atores, o programa sofreu graves efeitos como o cerceamento da mobilidade dos moradores (apesar dos amplos investimentos em infraestruturas de circulação urbana) e a pressão exercida por lideranças criminosas sobre as suas equipes técnicas.

Por fim, em suas considerações sobre o Favela-Bairro, Gonçalves (2006) ressalta, ainda, a reduzida participação popular no programa e a ausência de controle, por parte do poder municipal, sobre o mercado imobiliário nessas áreas, tanto de aluguel como de compra e venda. A ausência de controle do poder público (agravada pela falta de controle social sobre os processos) possibilitou o surgimento de uma significativa especulação imobiliária que implicou no encarecimento do acesso às moradias nessas favelas, tornando ainda mais complexo o processo de regularização fundiária, uma vez que a informalidade se constitui como importante fonte de lucro para esse setor.

Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

Em 2007, o PAC foi lançado pelo Governo Federal com o duplo objetivo de promover uma série de grandes investimentos em infraestrutura (logística, energética, urbana) e aquecer setores estratégicos da economia nacional. Ele foi parte importante das políticas de desenvolvimento econômico implementadas a partir do segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010) e nos dois mandatos de Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016), e rapidamente assumiu uma grande proporção em termos de abrangência e volume de recursos investidos. Uma de suas modalidades foi o PAC-Urbanização de Assentamentos Precários

(PAC-UAP), voltada para a promoção de obras de urbanização em favelas, desenvolvida por meio de contratos do Governo Federal com governos estaduais e municipais com o objetivo de financiar obras de saneamento, drenagem, contenção, equipamentos públicos, provisão habitacional, trabalho social e regularização fundiária. O programa foi um marco nas políticas de urbanização de favelas do país, pois, pela primeira vez, o Governo Federal destinava um volume significativo de recursos para essa área (DENALDI; MORETTI; PAIVA et al, 2016). Com isso, o PAC passou a operar como uma importante fonte de financiamento para os governos locais e a viabilizar a implementação de uma série de projetos e programas.

O Rio de Janeiro foi a segunda cidade que mais recebeu recursos dessa modalidade do PAC (ficando atrás apenas de São Paulo), concentrando quase 10,0% do total investido no país. Ao todo, foram 30 contratos que resultaram em quase R\$ 3 bilhões de investimento aplicados em 30 favelas e na construção de dois conjuntos habitacionais com projetos de escopo variado. Vale ressaltar que o modelo normativo do PAC possibilitava o financiamento desde obras de pequeno porte até grandes obras de alta complexidade, cabendo aos poderes locais elaborar os projetos e acompanhar a execução das intervenções, reforçando o peso da capacidade institucional e das experiências pregressas nos resultados obtidos pelo programa (CARDOSO; DENALDI, 2019). Isso teve reflexos importantes no escopo das intervenções realizadas e na forma como os recursos do programa foram aplicados na cidade.

A prefeitura municipal do Rio de Janeiro foi responsável por 25 desses contratos, com parte deles contratada durante a última gestão de César Maia e, uma outra parte, na primeira gestão de Eduardo Paes. A maioria dos contratos assinados por César Maia manteve o padrão de intervenção que já vinha sendo executado pela prefeitura nos anos anteriores, inclusive dando continuidade a obras que já tinham sido iniciadas pelo Favela-Bairro (muitas delas em favelas de porte médio e distribuídas por todas as regiões da cidade). Destacam-se intervenções em favelas

importantes como Morro de São Carlos (AP1), Complexo de Acari (AP3) e Morro do Dendê (AP3). Uma exceção nesse contexto foi a atuação no Complexo do Alemão (AP3) – um dos maiores complexos de favelas da cidade –, em que a prefeitura atuou complementando outro contrato que vinha sendo executado pelo Governo do Estado. Já os contratos assinados por Eduardo Paes apresentaram algumas particularidades decorrentes do arranjo político e institucional que se estabeleceu após sua eleição, em grande parte ligadas às prioridades estabelecidas pelo ciclo olímpico que estava se iniciando.

Naquele período, foi firmada uma aliança política nacional entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – materializada no âmbito local pelas figuras do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), do governador Sérgio Cabral (PMDB) e do prefeito Eduardo Paes (PMDB) – que alinhou os três entes federativos em torno de um mesmo projeto de desenvolvimento e direcionou volume significativo de recursos para a cidade. Além dos investimentos feitos pelo PAC em suas várias modalidades, a cidade do Rio de Janeiro recebeu, também, pouco mais de R\$ 2,3 bilhões investidos em habitação via PMCMV¹², além de ter sido parte importante da expansão das atividades de diversas autarquias e empresas estatais (principalmente a Petrobras e suas subsidiárias) com impactos significativos sobre a economia local. A partir de 2009, cresceu o volume de investimentos na cidade devido à centralidade assumida pelos grandes eventos esportivos na agenda política (local e nacional), servindo de pretexto para a realização de obras e projetos em algumas áreas específicas da cidade.

12. Estão sendo considerados os investimentos feitos entre 2009 e 2019, apenas da Faixa 1 do programa.

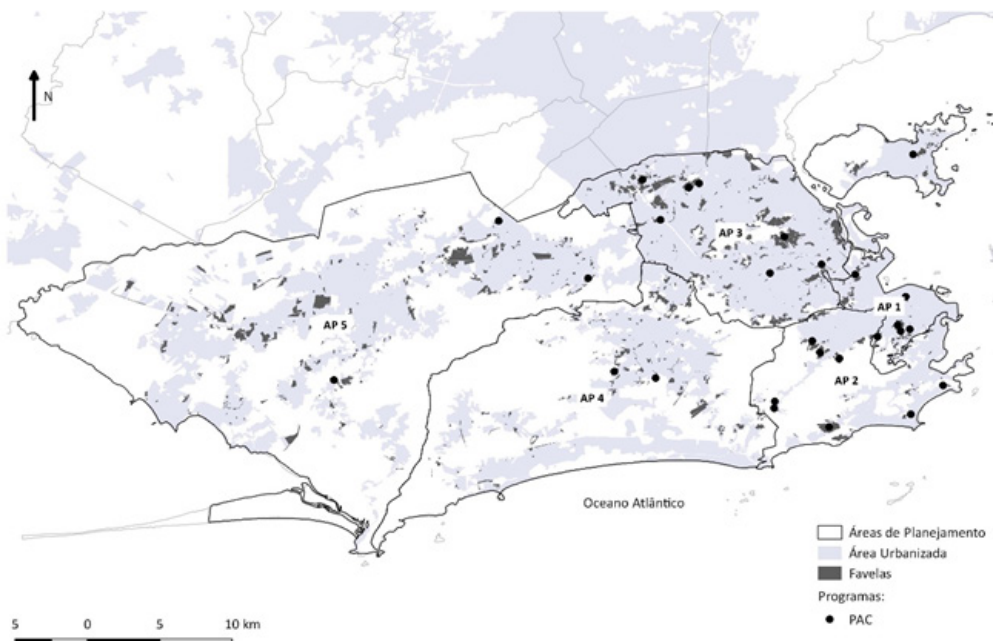
Grandes obras de mobilidade foram realizadas para melhorar a ligação do entorno do futuro Parque Olímpico na Barra da Tijuca com o restante da cidade – Linha 4 do metrô, sistema de BRT, reforma do Terminal Alvorada e duplicação do Elevado do Joá –, canalizando um volume significativo de investimentos públicos para a principal frente de expansão imobiliária da cidade. A região portuária recebeu o Projeto Porto Maravilha, maior operação urbana do país até então, com a implantação de diversos equipamentos culturais e renovação do espaço público. Nesse mesmo período, o Governo do Estado começou a implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), programa de segurança pública que promoveu a ocupação de diversas favelas da cidade (várias delas no entorno dos futuros equipamentos olímpicos e bairros com forte apelo turístico) pela Polícia Militar.

As intervenções em favelas financiadas pelo PAC, nesse período, seguiram um padrão de investimento conectado com esse ciclo, considerando a localização e o escopo dos projetos executados. Os contratos da Prefeitura incidiram em grande parte sobre favelas da API e da AP2 – Babilônia, Chapéu-Mangueira, Morro da Coroa, Borel, Formiga e Turano – localizadas em bairros turísticos da orla marítima da Zona Sul e no entorno do Estádio Mario Filho (Maracanã, onde ocorreram diversas partidas da Copa do Mundo de 2014 e a cerimônia de abertura dos Jogos Olímpicos de 2016). Todas essas favelas também contaram com a implantação de UPPs. Houve investimentos no Morro da Providência (na região portuária) com a perspectiva de conectar a favela com as obras do Projeto Porto Maravilha através da construção de um teleférico. A prefeitura também atuou nos complexos de Manguinhos e do Alemão, complementando as obras de urbanização que estavam sendo realizadas pelo Governo do Estado.

A participação do Governo do Estado nas obras de urbanização durante esse período também seguiu nesse mesmo perfil, porém com algumas particularidades. Desde a década de 1980, o protagonismo nesse campo esteve com a prefeitura municipal, tendo o governo estadual realizado apenas algumas intervenções pontuais. Com o início do PAC, foram firmados cinco grandes contratos de urbanização que incidiram sobre dois dos maiores

complexos de favelas da cidade (Alemão e Manguinhos) e três favelas importantes da Zona Sul da cidade (Rocinha, Cantagalo e Pavão-Pavãozinho). Além de uma concentração da atuação na AP2 e na AP3 – mantendo uma tendência que marcou os programas de urbanização na cidade nos últimos 20 anos –, as intervenções ficaram marcadas pelo alto valor dos contratos e pela realização de “obras emblemáticas” nesses territórios (CARDOSO; XIMENES; PATRÍCIO et al, 2019; PATRÍCIO, 2017). Essas obras se caracterizaram por um forte apelo midiático e seu pretensão caráter inovador. No Complexo do Alemão, foi construída uma linha de teleférico que prometia melhorar a acessibilidade e o deslocamento dos moradores entre as favelas. No Complexo de Manguinhos, foi investido um volume considerável de recursos para elevar a linha do trem que atravessa o território e favorecer a integração dos moradores através da criação de uma *rambla* de uso comum.

Figura 4.
Favelas atendidas pelo PAC
Fonte: Elaboração dos autores.



Na favela do Cantagalo, foi construído um elevador panorâmico integrado a uma estação de metrô para facilitar o acesso dos moradores e, desse modo, criar um novo atrativo turístico. Já a favela da Rocinha recebeu em seu acesso principal uma passarela com projeto arquitetônico assinado por Oscar Niemeyer.

Os investimentos feitos nesses cinco territórios representaram quase 70,0% de todo o recurso investido pelo PAC na cidade. Apesar dessa concentração, atualmente, tanto o teleférico do Alemão (feito pelo Governo do Estado) quanto o da Providência (feito pela Prefeitura Municipal) encontram-se parados e com seus contratos de concessão suspensos. Já em Manguinhos, a elevação da linha do trem também falhou na sua tentativa de criar um novo espaço público que fosse apropriado pelos moradores das favelas lindeiras em suas dinâmicas cotidianas. Cabe destacar que esses desdobramentos negativos se somam à remoção de milhares de famílias para abertura de frentes de obras, em grande parte com reassentamentos viabilizados pelo PMCMV mobilizando recursos federais. Assim, milhares de famílias que residiam em favelas localizadas em áreas de urbanização consolidada (como AP1, AP2 e AP3) foram enviadas para áreas de expansão urbana (principalmente a AP5) carentes de infraestrutura e serviços públicos (CARDOSO; JAENISCH, 2017). Para além desses reassentamentos, temos um número significativo de famílias que ainda aguardam por moradias em situação agravada pelo refreamento da produção de novas unidades de habitação de interesse social após 2016.

É importante ressaltar que as obras de urbanização do PAC conduzidas pelos governos de Eduardo Paes, na prefeitura municipal, e de Sérgio Cabral, no governo estadual, estiveram atravessadas por um projeto político mais amplo (articulado ao arranjo institucional formado nesse período) e claramente direcionadas para áreas sobrepostas aos interesses políticos e econômicos ligados ao ciclo olímpico. O PAC se insere nesse contexto como uma fonte de recursos para garantir a viabilidade de algumas intervenções específicas, como as “obras



Figuras 5a/5b.

Registro dos teleféricos em operação nas favelas do Complexo do Alemão e Morro da Providência

Fonte: (5a)

Prefeitura do Rio de Janeiro; (5b)

Jornal O Globo

emblemáticas” recuperadas aqui, não se consolidando como um programa estruturado de urbanização de favelas, posição esta que foi ocupada nesse mesmo período pelo Programa Morar Carioca.

Programa Morar Carioca

O Morar Carioca destaca-se como o programa de urbanização de favelas que marcou as duas gestões de Eduardo Paes à frente da Prefeitura do Rio de Janeiro. Apresentado inicialmente como Programa de Integração de Assentamentos Precários, foi coordenado pela SMH e recebeu volumosos recursos do Governo Federal e de agências internacionais. Apesar de ser possível reconhecer neste programa uma continuidade em relação às políticas prévias de urbanização de favelas consolidadas ao longo da década anterior pela prefeitura – com o fortalecimento da capacidade institucional e formação de um corpo técnico qualificado –, ele incorporou inovações importantes, próprias da conjuntura política que se apresentava.

Nesse período, a cidade passava por um singular processo de reordenamento do ambiente construído, girando em torno da transformação do Rio de Janeiro como cidade-sede de grandes eventos esportivos internacionais, principalmente os Jogos Olímpicos de 2016. O programa Morar Carioca teve sua concepção, desenho institucional e intervenções alinhadas

ao objetivo de tornar a cidade apta a promover o sucesso desses eventos. Esse mesmo ciclo olímpico estava colocado discursivamente por Eduardo Paes como viabilizador das intervenções, apresentando o programa como um dos principais “legados” para a cidade¹³. O Morar Carioca tinha como objetivo urbanizar todas as favelas da cidade até 2020, com exceção das favelas que já haviam recebido obras de urbanização por políticas públicas anteriores (sendo consideradas como favelas urbanizadas) ou que não eram passíveis de urbanização, tendo como critérios situações de risco e inadequação ao uso habitacional da área ocupada (TCMRJ, 2011; PAES e MAGALHÃES, 2010). Para alcançar tal objetivo, previa-se a execução do programa em três fases.

Em sua primeira fase, iniciada nos primeiros meses de 2010, o programa incorporou os projetos cujos financiamentos já estavam em fase de contratação e execução (dentre os quais estavam obras de urbanização ainda do Favela-Bairro), ou que faziam parte do banco de projetos da SMH (CAVALCANTI, 2017). Assim, a gestão de Eduardo Paes teria como pontapé inicial de suas ações de urbanização o ganho de capital político derivado da conclusão dessas obras que vinham sendo desenvolvidas nas gestões anteriores. A segunda fase do Programa, lançada também em 2010, envolveu uma articulação institucional mais ampla do que a anterior. Seguindo a experiência adquirida com a primeira fase do Favela-Bairro, foi realizado um concurso público de metodologia para urbanização de favelas intitulado “Concurso Morar Carioca – Conceituação e Prática em Urbanização de Favelas”, promovido pelo IAB, que, na época, tinha o arquiteto e urbanista Sérgio Magalhães como presidente. Por meio desse concurso, foram selecionadas

13. Em algumas das oportunidades que o então prefeito teve para discursar, apresentou o Programa Morar Carioca como um dos legados olímpicos. Sua fala ao TED realizada em abril de 2012, intitulada “Os quatro mandamentos da cidade”, foi um desses momentos no qual obteve ampla visibilidade nos grandes veículos de comunicação.

40 empresas que passaram a compor um cadastro técnico disponibilizado à SMH, às quais seriam distribuídos contratos com grupos de favelas pré-definidos. Já a terceira fase prevista no desenho original do programa (que não chegaria a ser executada) previa contemplar as demais favelas urbanizáveis com mais de 100 domicílios (TCMRJ, 2011).

O arranjo proposto para a segunda fase do programa tinha como base a contratação das empresas selecionados pelo concurso público para a realização de projetos e obras de urbanização das favelas. Os grupos de favelas que viriam a compor o escopo de cada contrato passaram a ser nominados como “agrupamentos” e eram identificados por números e nomes que faziam referência às suas localizações. Podemos citar como exemplo o “Agrupamento 21”, que tinha como nome de referência “Dique” e era composto pelas favelas Bairro Proletário do Dique, Parque Furquim Mendes, Sossego-Alegria e Vila Beira Rio. O concurso público resultou na avaliação e classificação das empresas por meio de critérios técnicos, sendo essa classificação orientadora da distribuição dos Agrupamentos. O programa previa que os agrupamentos com maiores valores para execução do projeto de urbanização seriam direcionados para as empresas mais bem colocadas. Apesar desse conjunto de procedimentos desenhados para alinhar o porte das intervenções à *expertise* das empresas participantes do concurso, o critério adotado para a priorização da contratação foi a proximidade das favelas aos locais em que haveria competições ou instalações construídas para os Jogos Olímpicos¹⁴. Assim, o programa abria mão de elencar as áreas prioritárias de investimento a partir das necessidades latentes de cada território, como a presença de áreas de risco geotécnico, índices de precariedade habitacional, focos de endemias etc.

14. Esse tema chegou a ser divulgado na mídia. Ver: Isabela Bastos (2018).

Apesar da grande repercussão e articulação política em torno dessa nova fase, poucos contratos foram firmados e as intervenções não cumpriram o cronograma previsto pelo programa. Marca o desenvolvimento do Morar Carioca a rearticulação das alianças partidárias ocorrida após as eleições de outubro de 2012 (quando Eduardo Paes foi reeleito prefeito da cidade). Nesse contexto, foi exonerado Jorge Bittar, que vinha ocupando o cargo de Secretário Municipal de Habitação, sendo substituído por Pierre Batista (funcionário de carreira da Caixa Econômica Federal e subsecretário da pasta), acarretando um refreamento do ritmo do Morar Carioca e uma significativa restrição do escopo das intervenções propostas (SOUZA, 2014; CAVALCANTI, 2017). Desta forma, a execução da segunda fase do Morar Carioca alcançou resultados bastante aquém das metas previstas originalmente. Nessa fase, os projetos e as obras realizados tornaram-se fragmentados, adotando novos procedimentos estranhos aos previstos e as contratações passaram a ser pouco transparentes.

Como ressaltado por Mariana Cavalcanti (2017), as diversas intervenções em favelas que chagaram a ocorrer durante as duas gestões de Eduardo Paes levavam o Morar Carioca como marca estampada em placas e peças publicitárias da gestão, enquanto se davam de forma alheia ao desenho que atribuía singularidade ao programa. Cabe destacar que a transformação do programa Morar Carioca (reconhecido por sua metodologia arrojada) em uma marca aplicada a um amplo leque de intervenções (com processos decisórios de difícil leitura), refletiu-se, também, nos arranjos orçamentários adotados. Além de ter incorporado contratos já em andamento iniciados em gestões anteriores, o Morar Carioca articulava recursos diversos, como a terceira fase da linha de financiamento PROAP (por meio do qual eram acessados recursos do BID), diferentes fontes municipais e agentes executores, contando com a atuação conjunta em favelas, com obras de urbanização que estavam sendo financiadas pelo PAC.

Ao passo que o escopo ambicioso do programa Morar Carioca demonstra a importância do acúmulo do corpo técnico e da estrutura institucional do município do Rio de Janeiro na prática da urbanização de favelas, a nova conjuntura política e econômica levou a significativas diferenças em relação ao que se tinha como diretrizes às intervenções em programas anteriores, como o Favela-Bairro. Enquanto no passado predominava nas propostas “o respeito à permanência do habitat da favela”, com medidas que pouco alteravam a morfologia destes espaços, no Morar Carioca surgiram intervenções mais “ousadas” inspiradas em novas referências projetuais, semelhante ao que aconteceu com o PAC e suas “intervenções emblemáticas”.

No desenho do programa Morar Carioca, o escopo previsto para as intervenções era definido a partir do grau de urbanização das favelas e do número de domicílios. Para as favelas inseridas na segunda fase do programa, todas com mais de 500 domicílios, o desadensamento parcial era previsto como parte desse escopo. Como ressaltado por Gerônimo Leitão e Jonas Delaclave (2013), o incentivo à remoção e ao reassentamento em novos conjuntos habitacionais verticalizados se deu ainda de forma conjunta com a adoção de infraestruturas pretensamente inovadoras de circulação urbana, como teleféricos e elevadores, presentes em grande parte das propostas de intervenção apresentadas ao “Concurso Morar Carioca – Conceituação e Prática em Urbanização de Favelas”. Para aqueles projetos que chegaram a ser executados, essa nova abordagem para as intervenções levou a um significativo número de remoções forçadas, articuladas à construção de grandes conjuntos habitacionais para reassentamentos viabilizados com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida. Para Cavalcanti (2017), o desenho institucional desse novo programa e as decisões projetuais assumidas são expressão da articulação existente entre a concepção do planejamento estratégico e do *marketing* urbano, e a tradição já estabelecida e institucionalizada de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro (CAVALCANTI, 2017).



Programa Bairro Maravilha

Por fim, no mesmo momento em que a Prefeitura do Rio de Janeiro apresentava o Morar Carioca como seu principal programa de urbanização para as áreas mais precárias da cidade, foi criado e implementado o Programa Bairro Maravilha. Esse programa foi lançado no final do ano de 2009, primeiro ano de governo de Eduardo Paes. Suas ações concentram-se nos bairros da AP3 e da AP5, regiões pouco atendidas pelo programa Morar Carioca. Enquanto na AP3 está concentrada quase metade da população moradora em favela da cidade, a AP5 tem seu processo de ocupação marcado por loteamentos populares irregulares e, mais recentemente, teve um grande crescimento populacional atrelado à implantação de novos condomínios do PMCMV. Essas duas áreas refletem-se no arranjo institucional do programa, que seria dividido entre Bairro Maravilha Norte (BMN) e Bairro Maravilha

Figura 6. Esboço do projeto para a *rambla* de Manguinhos
Fonte: Jorge Mario Jáuregui / @telier Metropolitano

Oeste (BMO), compostos em sua maioria por pequenos contratos feitos por licitações de conjuntos de áreas de intervenção sob coordenação da Secretaria Municipal de Obras. A atenção aos bairros da Zona Norte e Zona Oeste (respectivamente, AP3 e AP5) foi reiteradamente utilizada em ações publicitárias da gestão municipal como exemplar da distribuição isonômica de recursos na cidade. Esse discurso pode ser visto na seguinte apresentação do BMN em mídia oficial da Prefeitura: “O projeto Bairro Maravilha vai dar cara nova à Zona Norte. A Prefeitura do Rio de Janeiro vai investir para recuperar áreas da cidade que não têm recebido atenção do poder público. Essas importantes áreas residenciais do subúrbio não foram atendidas pelos programas de revitalização implantados na cidade nos últimos anos” (RIO DE JANEIRO, 2009).

Apesar de não ser apresentado como um programa de urbanização de favelas, o Bairro Maravilha teve seu escopo centrado na implantação de infraestrutura urbana (pavimentação, drenagem e saneamento) e atuou em diversas áreas próximas ou dentro de favelas. Como exemplo dessas intervenções, destacam-se as obras nos complexos de favelas de Acari e da Fazenda Coqueiro (ambos com mais de 45.000 habitantes), que já haviam recebido obras de urbanização de outros programas. Assim como os demais investimentos realizados nesse ciclo, o Bairro Maravilha também teve parte de seus recursos viesados para obras ligadas à preparação da cidade para os grandes eventos esportivos. Nesse sentido, destaca-se a grande obra de requalificação urbana realizada no entorno do Estádio Olímpico Nilton Santos (Engenhão), visando à sua utilização nos Jogos Olímpicos de 2016 com a construção de equipamentos culturais, espaços de lazer, reforma de calçadas e paisagismo.

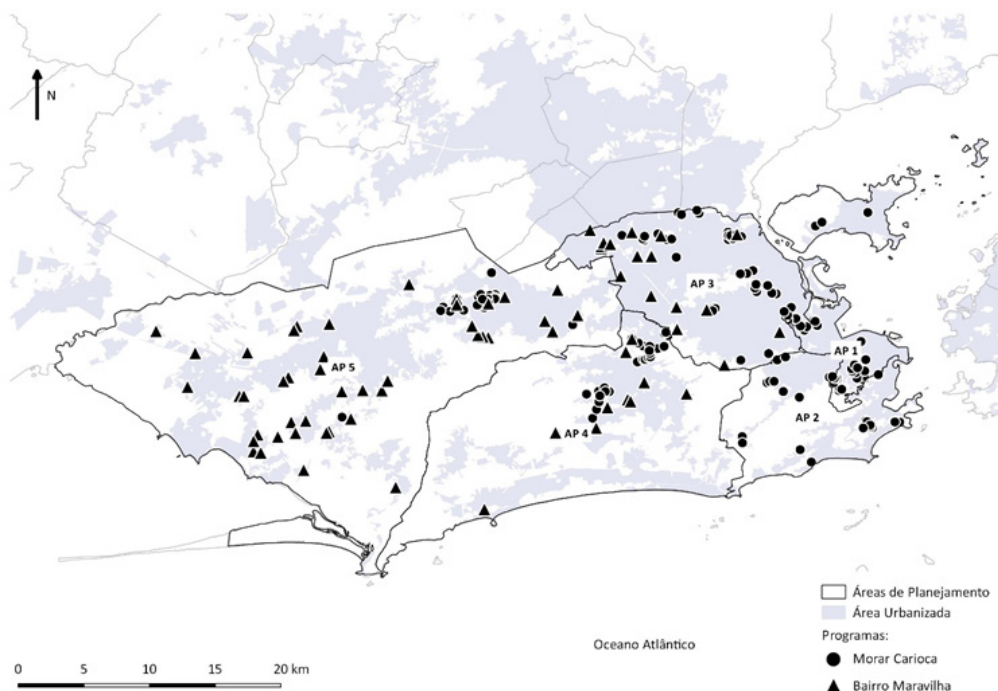


Figura 7. Favelas atendidas pelo Morar Carioca e Bairro Maravilha
Fonte: Elaboração dos autores.

PROGRAMAS DE URBANIZAÇÃO E CICLOS DE REINVESTIMENTO

A partir da leitura sistemática dos programas de urbanização de favelas protagonizados pelo poder público municipal na cidade do Rio de Janeiro ao longo das últimas décadas, é possível identificar a existência de ciclos de reinvestimento em que algumas favelas têm sido recorrentemente inseridas em programas dessa natureza. Como destacado ao longo do texto, esses casos podem se tratar tanto de contratos alongados (que atravessam gestões e recebem novas roupagens), tendo como exemplo os contratos que tiveram origem na segunda fase do programa Favela-Bairro e foram posteriormente inseridos no programa Morar Carioca,

por vezes, atuando de forma articulada com obras promovidas também pelo PAC. Contudo, podem consistir igualmente em intervenções em áreas distintas dentro das mesmas favelas, seja por atenderem a escopos diferentes (e implicando em frentes de obras igualmente distintas), seja atuando em áreas de expansão recente dessas favelas.

Um recorte que nos permite avaliar essa questão são as favelas que receberam investimentos do PAC. Nesse universo, foi possível identificar favelas contempladas por sucessivas ações e intervenções, sobrepondo obras realizadas pelos demais programas aqui analisados. Parte significativa delas já havia sido atendida pelo Favela-Bairro, particularmente entre 1993 e 1996, antes de o programa ampliar o seu escopo e contar com financiamento internacional do BID. Ao retomarmos os critérios estabelecidos pela gestão municipal nesse período, chama atenção a escolha por favelas que em seu processo de formação e consolidação já haviam recebido investimentos anteriores para urbanização.

Bom exemplo dessa sobreposição é a favela Mata Machado, que se destaca por sua longa trajetória como objeto de políticas de urbanização. Localizada no Alto da Boa Vista, em meio à Floresta da Tijuca, ela foi uma das favelas para as quais a CODESCO havia produzido projetos-modelos, ainda no final da década de 1960 (MACHADO DA SILVA; FIGUEIREDO, 1981). Declarada como Área Especial de Interesse Social em 1996, a favela teve as primeiras obras do Favela-Bairro concluídas em 1998, quando já contava com um POUZO implantado em 1997. Posteriormente, ela viria a ser uma das favelas incorporada na primeira fase do programa Morar Carioca por meio de contrato assinado em 2008, e receberia verbas do PAC para sua urbanização em contrato assinado em 2009 que pretendia urbanizar um conjunto de favelas da região. Atualmente, Mata Machado possui uma população de cerca de 2.250 habitantes residindo em 680 domicílios (SABREN, 2019) e seu contrato do PAC encontra-se paralisado. A sobreposição da atuação do PAC às favelas atendidas pelo Favela-Bairro torna-se maior se

consideramos as favelas atendidas quando o programa passou a contar com financiamento do BID. As favelas do Alemão e da Rocinha foram atendidas pelo Grandes Favelas. Já as favelas Areal, Babilônia, Chapéu Mangueira, Tijuáçu (pequena favela localizada no Alto da Boa Vista, muito próxima à favela Mata Machado) e Entre Rios (favela do complexo da Colônia Juliano Moreira) receberam obras pelo Bairrinho.

Quando consideramos as favelas atendidas pelo Morar Carioca, vemos que esse programa, em sua primeira fase, atuou em um conjunto de favelas que já tinham sido contempladas pelo Favela-Bairro, expondo a contradição presente no discurso oficial que afirmava a intenção do Morar Carioca de atender às favelas ainda não urbanizadas. Tomando como exemplo as favelas de Vila Esperança e Vila Rica de Irajá (que compõem o complexo de favelas de Acari), vemos essa correspondência entre os territórios atendidos pelos dois programas, tendo recebido obras do Favela-Bairro em sua segunda fase (concluídas em 2005) e inseridas no Morar Carioca em sua primeira fase (com contratos assinados em 2008 e obras físicas já concluídas), e contando, também, com recursos do PAC.

Da mesma maneira, esse histórico de políticas de urbanização na cidade do Rio de Janeiro aponta para uma tendência a um acúmulo maior de camadas de investimento nas favelas localizadas em áreas de urbanização mais consolidada (como as da AP2 e da AP3) em detrimento daquelas em áreas de expansão urbana mais recente (especialmente AP4 e AP5), locais cuja população residente cresceu significativamente entre os anos de 2000 e 2010¹⁵. Outra tendência são as articulações entre os programas de urbanização e outras políticas transversais que também incidiram sobre esses territórios. Dois cruzamentos que ficaram evidentes nas gestões lideradas por Eduardo Paes

15. Essa diferença fica mais evidente quando consideramos o crescimento da população residente em favela entre 2000 e 2010 em cada AP: na AP2 e na AP3, essa população aumentou respectivamente 15,0% e 11,0%; na AP5, o crescimento foi semelhante e ficou em 15,0%; já na AP4, foi registrado um aumento de 53,0%.

As Favelas do Rio de Janeiro e suas Camadas de Urbanização vinte anos de políticas de intervenção sobre espaços populares da cidade

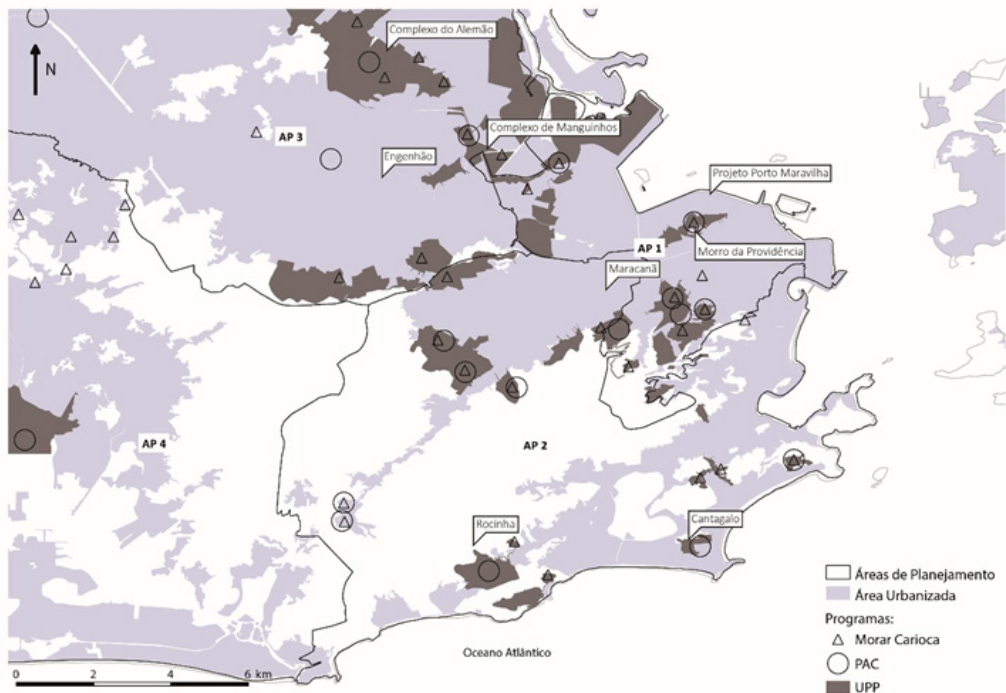


Figura 8.

Camadas de urbanização nas áreas de urbanização consolidada da cidade do Rio de Janeiro

Fontes:

Elaboração dos autores.

na Prefeitura (e com Sérgio Cabral à frente do governo estadual) foram a relação dos programas de urbanização com a preparação da cidade para os grandes eventos esportivos e com as políticas de segurança pública implementadas pelo governo estadual.

Como reiterado ao longo do artigo, o contexto político no qual se insere o Morar Carioca não nos permite realizar uma análise descolada de uma perspectiva mais ampla sobre o que foi essa “chegada do Estado nas favelas” tão alardeada pela prefeitura municipal e pelo governo estadual nesse período. Mariana Cavalcanti (2013; 2017) reforça que, se por um lado, tivemos a urbanização como política adentrando nesses territórios, por outro, tivemos também o controle militar, instituído neste contexto pela ocupação policial das favelas. Diante do discurso reproduzido oficialmente de que o domínio

territorial pelo tráfico de drogas nas favelas do Rio de Janeiro se dá em parte pela “ausência” de Estado nessas áreas, o Estado procurou fazer-se presente por meio de melhorias materiais (como obras de infraestrutura e melhorias urbanas), mas também aumentando a repressão sobre esses territórios. Ao observar o recorte das favelas cariocas que receberam financiamento do PAC para obras de urbanização, é possível perceber a forte articulação com a implantação das UPPs. Entretanto, essa atuação conjunta se deu de forma restrita às favelas localizadas na AP1 e na AP2, excluindo-se a AP4 e a AP5, e com uma atuação restrita aos grandes complexos na AP 3.

Para a autora, a articulação entre urbanização e pacificação – que pode ser lida como uma “experiência em escala sem precedentes” (CAVALCANTI, 2013, p. 197) – é parte essencial de uma mudança qualitativa nas políticas públicas voltadas para as favelas cariocas, com as obras de urbanização passando a compor um dos aspectos de “pacificação” de forma ampla desses territórios. Essa “pacificação” estaria expressa em uma gramática de controle social das favelas, parte intrínseca do projeto olímpico que estava sendo implementado na cidade do Rio de Janeiro (CAVALCANTI, 2013). Há uma articulação clara entre urbanização e militarização, mas também um interesse explícito em criar condições para expansão do mercado – tanto de forma direta, com a atuação das empresas envolvidas na urbanização, quanto de forma indireta, com aumento da especulação imobiliária e processos afins – e, assim, permitir a realização de um projeto de cidade específico.

Leitão e Delaclave (2013) destacam, ainda, a articulação entre essas duas políticas a partir de seus desdobramentos para as condições de andamento das obras de urbanização. Ainda no início da segunda fase do Morar Carioca, os autores, ao reconhecerem as críticas quanto à seletividade das favelas que receberiam as ações de “pacificação” e a necessidade da promoção social por meio de projetos complementares, reforçam que “não há dúvidas de que esse quadro de ‘pacificação’ de favelas favorece

amplamente a atuação das equipes que desenvolverão projetos de urbanização, seja no que se refere à questão operacional propriamente dita, seja no que se refere às possibilidades de uma autêntica participação comunitária nas diferentes fases de trabalho” (LEITÃO; DELACLAVE, 2013, p. 279).

Essas considerações ressaltam que os projetos de urbanização não podem ser considerados fora do contexto político e institucional em que foram formulados e implementados, nem tomados como um conjunto de procedimentos e metas que, quando concluídos, garantem soluções definitivas aos problemas urbanísticos e habitacionais existentes nas favelas. A atuação conjunta do Favela-Bairro e do POUISO é exemplo disso. Apesar de ambos os programas terem, de fato, obtido um relativo “sucesso” na contenção da ocupação de novas áreas em algumas favelas da cidade, esses territórios continuaram se adensando e complexificando as suas dinâmicas internas, demandando manutenção contínua e novas intervenções. Para além deste grupo restrito de favelas, as demais seguem em expansão, uma vez que esse é um processo histórico que decorre do cerceamento do acesso à terra para as classes populares e das limitações das políticas de provisão habitacional. Importante considerar, também, que nas áreas em que se deram avanços na regularização urbanística e fundiária, é premente a necessidade de políticas continuadas neste sentido, especialmente pela intensa dinâmica imposta pelo mercado imobiliário informal. A questão geral que se coloca é, portanto, o quanto a sequência de programas de urbanização implementados na cidade conseguiu efetivamente produzir um acúmulo capaz de articular os investimentos realizados com as dinâmicas de crescimento das favelas atendidas e suas necessidades habitacionais.

AP	CONTRATOS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS DO PAC	FAVELA BAIRRO FASE 1	FAVELA BAIRRO FASE 2	MORAR CARIOCA FASE 1	MORAR CARIOCA FASE 2	UPP
1	Azevedo Lima e Santos Rodrigues		●	●		○
	Parque Alegria		●	●		○
	Morro da Coroa			●		○
	Providência		●	●		○
	São Carlos		●	●		○
2	Morro da Babilônia e Chapéu Mangueira	●		●		○
	Pavão-Pavãozinho / Cantagalo		●			○
	Nova Divinéia, Borda do mato, João Paulo II	●				○
	Complexo da Tijuca	●	●	●		○
	Rocinha	●				○
3	Conjunto Residencial Fernão Cardin	●				
	Vila Esperança		●	●		
	Guarabu		●	●		
	Chapadão / Chico Mendes		●	●		
	Vila Rica de Irajá		●	●		
	Complexo de Manguinhos				●	○
	Complexo do Alemão		●	●		○
4	Colônia Juliano Moreira		●	●		
	Favela Areal	●		●		
5	Vila Catiri		●			
	Vila João Lopes		●	●		

Figura 9.

Diagrama com as camadas de urbanização nas favelas atendidas pelo PAC

Fontes:
Elaboração dos autores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate em torno das políticas de urbanização de favela possui grande expressividade na produção acadêmica crítica sobre os processos de urbanização das grandes cidades brasileiras, com uma relevante discussão consolidada em torno do tema. Grande parte dessa literatura tem como ponto de partida o entendimento de que as favelas não são soluções

provisórias de moradia, mas parte inerente do processo de produção do espaço urbano e com profundas conexões com as formas de reprodução de nosso capitalismo periférico. Para as classes populares, as favelas são uma forma de moradia legítima, que se coloca como uma solução possível diante do acesso restrito ao solo urbano por meio do mercado imobiliário formal e da ineficácia das políticas públicas de provisão habitacional.

A reflexão proposta neste texto buscou apresentar um breve panorama das principais políticas de urbanização de favelas implementadas na cidade do Rio de Janeiro ao longo das últimas duas décadas, tratadas de maneira articulada entre si e com outras políticas públicas transversais. O contexto político e econômico também se mostrou uma variável fundamental para compreender o escopo e o andamento desses programas. O programa Favela-Bairro surgiu em um contexto de grande crítica aos processos de remoção forçada realizados na cidade nas décadas de 1960 e 1970, passando a reconhecer a possibilidade de manter a população das favelas em seus locais de origem e promover melhorias urbanas efetivas. Foi um período em que o ajuste neoliberal promovido pelos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) não oferecia muita margem para investimentos e, por isso, levava os governos locais a buscarem soluções de financiamento em bancos e agências internacionais de fomento.

Já os programas Morar Carioca e PAC foram implementados em um contexto bastante distinto. Eles consolidaram a atuação da prefeitura em programas de urbanização de favela, mas passando a incorporar novos elementos ligados tanto ao “projeto olímpico” implementado na escala local, quanto ao modelo de desenvolvimento posto na esfera nacional. O PAC pode ser tomado como um bom exemplo disso: de um lado, realizando as grandes obras em favelas emblemáticas enunciadas acima, em sintonia com outros grandes investimentos que estavam ocorrendo na cidade; de outro, realizando obras mais modestas em favelas de pequeno porte na esteira do que já vinha sendo feito na cidade desde os programas de urbanização lançados nos governos anteriores.

No caso da cidade do Rio de Janeiro – que possui uma parcela significativa de sua população morando nessa condição e com relevantes índices de crescimento nas últimas décadas –, permanece de grande importância seguir investindo nessa discussão e buscando compreender como esses espaços estão inseridos na agenda do poder público. Por fim, cabe lembrar que, pela primeira vez em quase 25 anos, a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro não possui um programa de urbanização de favelas em sua agenda política atual. Até o momento, o Prefeito Marcelo Crivella (2017-2020) não deu protagonismo ao tema – tendo ocorrido, ainda, um relevante conflito com relação à proposta de ampla remoção na favela de Rio das Pedras, uma das maiores da cidade, por meio de uma Parceria Público-Privada – e o Governador Wilson Witzel (2018-2022), por sua vez, também não incorporou essa discussão à sua agenda. Resta saber o que sobrar desse histórico daqui para a frente.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. (1987). A evolução urbana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IPLANRIO; Zahar.

ANDRADE, L. S. (1998). Favela-Bairro: Espaço e Crítica. Projeto Urbanização. In *Revista AU – Arquitetura e Urbanismo*. Edição 78. São Paulo, junho de 1998.

BASTOS, I. (2011). Segunda fase do Morar Carioca prioriza favelas perto de áreas olímpicas. *Jornal O Globo*, 27 de setembro de 2011.

BENCHIMOL, J. L. (1992). Pereira Passos: um Hausmann Tropical. A renovação urbana na cidade do Rio de Janeiro no início do século XX. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural.

BRUM, M. (2013). Favelas e remocionismo ontem e hoje: da Ditadura de 1964 aos Grandes Eventos. *O Social em Questão*, ano XVI, n. 29, p. 179-208.

BURGOS, M. (1998). Dos parques proletários ao Favela-Bairro. As políticas Públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In A. ZALUAR; M. ALVITO (org.) *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

CARDOSO, A. L. (2017). Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. *Cadernos Metrópole*, n. 17, p. 219-240, 1º semestre.

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (2019). Urbanização de favelas no Brasil. Um balanço preliminar do Programa de Aceleração do Crescimento. In A. L. CARDOSO; R. DENALDI (org.) *Urbanização de favelas no Brasil. Um balanço preliminar do PAC*. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 17-48.

As Favelas do Rio de Janeiro e suas Camadas de Urbanização
vinte anos de políticas de intervenção sobre espaços populares da cidade

CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T. (2017). Nova política velhos desafios: problematizações sobre a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro". In V. M. NETTO (org.), Efeitos da arquitetura. Os impactos da urbanização no Brasil. Brasília: FRBH.

CARDOSO, A. L.; XIMENES, L.; PATRÍCIO, N.; et al. (2019). O PAC nas favelas do Rio de Janeiro: caracterização das intervenções e arranjo institucional. In A. L. CARDOSO; R. DENALDI (org.). Urbanização de favelas no Brasil. Um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 107-138.

CARDOSO, A. L.; ARAÚJO, R. (2007). A política de urbanização de favelas no município do Rio de Janeiro. In A. L. CARDOSO (org.). Coleção Habitar - Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras - Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: Porto Alegre : ANTAC.

CAVALCANTI, M. (2013). À espera, em ruínas: Urbanismo, estética e política no Rio de Janeiro da 'Pacificação'. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 6, n. 2, p. 191-228, abr./mai./jun.

CAVALCANTI, M. (2017). Vida e morte do "agrupamento 26": breve etnografia do Morar Carioca na "Barra Olímpica" (2011-2013). *Revista de Antropologia*, v. 60, n. 3, p. 211-235, 2017.

DENALDI, R.; MORETTI, R.; PAIVA, C.; et al. (2016). Urbanização de favelas na Região do ABC no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento-Urbanização de Assentamentos Precários. *Cadernos Metrôpole*, v. 18, n. 35, São Paulo, jan./abr. 2016.

FAULHABER, L.; AZEVEDO, L. (2015). SMH 2016: remoções no Rio de Janeiro Olímpico. Rio de Janeiro: Mórula.

GONÇALVES, R. (2006). A política, o direito e as favelas do Rio de Janeiro: Um breve olhar histórico. *URBANA – Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*, v. 1, n. 1.

GRUPO EXECUTIVO DE ASSENTAMENTOS POPULARES (GEAP) (1993). Bases da Política Habitacional da cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro.

LEEDS, A.; LEEDS, E. (1978). A sociologia do Brasil urbano. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

LEITÃO, G.; DELACLAVE, J. (2013). O programa Morar Carioca: novos rumos na urbanização das favelas cariocas? *O Social em Questão*, ano XVI, n. 29, p. 265-284.

MACHADO DA SILVA, L. A.; FIGUEIREDO, A. (1981). Urbanização x Remoção: uma polarização recente. In: V Encontro Anual da ANPOCS. *Anais...* Friburgo.

MAGALHÃES, A. A. (2019). Remoções de Favelas no Rio de Janeiro: Entre Formas de Controle e Resistências. Rio de Janeiro: APPIS.

MELLO, J. (2014). Urbanização Sim, Remoção Não. A atuação da Federação das Associações de Favela do Estado da Guanabara nas décadas de 1960 e 1970. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Niterói.

PAES, E.; MAGALHÃES, S. (2010). Morar Carioca. *Jornal O Globo*, 15 de outubro de 2010. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/drops/11.038/3653>. Acesso em 20 out. 2018.

PATRÍCIO, N. A. (2017). Contradições da política habitacional “lulista”: uma perspectiva relacional através da análise morfológica do PAC-UAP no Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

PEREIRA DA SILVA, M. L. (2005). Favelas Cariocas 1930-1964. Rio de Janeiro: Contraponto.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO (2018). SABREN – Sistema de Assentamentos de Baixa Renda da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://pcrj.maps.arcgis.com/apps/MapJournal/index.html?appid=4df92f92f1ef4d21aa77892acb358540>. Acesso em 10 ago. 2020.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO (2009). Secretaria de Obras e Conservação. Comunicado: Bairro Maravilha começa atendendo 130 vias da zona norte. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro (DOM-RJ), 9 de Dezembro de 2009.

SOUZA, M. J. (2014). Morar Carioca, a intenção e o gesto: limites do planejamento na gestão urbana contemporânea. In: I Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas - Urbafavelas. *Anais... I Urbafavelas*, São Bernardo do Campo (SP).

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (TCMRJ) (2011). Relatório de Auditoria Operacional TCMRJ. Órgão Auditado: Secretaria Municipal de Habitação. Rio de Janeiro: TCMRJ.

URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E O TRATAMENTO DA PRECARIEDADE DAS MORADIAS

notas sobre as intervenções realizadas no âmbito do PAC em São Paulo

Fabio Pereira dos Santos
Rosana Denaldi

INTRODUÇÃO

A favela constituiu-se como alternativa de moradia para grande parcela da população brasileira e a “urbanização” o tipo de intervenção mais praticado para viabilizá-la.¹ Apesar da relevância dos resultados das urbanizações para a melhoria das condições de vida dos moradores, persistem situações de elevada precariedade das moradias autoconstruídas que impactam negativamente a saúde da população.

Há indícios de que essa precariedade domiciliar não seja efetivamente enfrentada quando ocorrem as intervenções em favelas. É comum a adoção da nomenclatura *as built* (“como construído”) como padrão urbanístico e edifício das construções consolidadas nas urbanizações. Ou seja, tratam-se, limitadamente, de condicionantes e parâmetros físicos que possibilitariam adequadas condições de habitabilidade nas intervenções. Esse fato contribui, muitas das vezes, para a consolidação de moradias precárias.

1. Cabe destacar que, apesar da ampliação da prática de urbanização, as propostas de erradicação não deixaram de ser executadas. Persistem os problemas e conflitos com relação à garantia da moradia digna, facilmente observáveis em diversas intervenções colocadas em prática em período recente. Tais dificuldades abrangem tanto a solução de deslocamento de famílias, quanto a de reassentamento ou compensação proposta no âmbito dos projetos. Ver Compans (2007), Pequeno (2008), Rolnik et al. (2017), Romeiro e Frota (2015), Azevedo e Faulhaber (2016).

Estudos revelam a existência de significativo percentual de moradias inadequadas em favelas urbanizadas. Coelho (2017) levantou as condições de moradia em três assentamentos urbanizados no município de Diadema – Nações, Novo Habitat e Gazuzá – a partir de três parâmetros específicos: adensamento, salubridade e segurança estrutural. A pesquisa identificou que, considerando esses critérios, cerca de dois terços dos domicílios dos assentamentos estudados apresentam condições graves de precariedade habitacional. Vosgueritchian e Samora (2006) analisaram as condições de salubridade nas moradias de quadras da “Gleba A” da favela Heliópolis, no município de São Paulo, e identificaram que aproximadamente 35,0% dos domicílios do assentamento apresentavam condições inadequadas de salubridade e insolação, com casos de domicílios que não recebiam sequer uma hora de sol durante o inverno.

Carvalho (2008, p. 111), a partir de estudo de caso da urbanização da favela Vila Canoas, localizada no município do Rio de Janeiro, analisou as condições de moradia resultantes da intervenção e constatou que a “urbanização trouxe inúmeras melhorias, porém ainda não foi suficiente para resolver os problemas habitacionais existentes neste assentamento”. Essa situação, sem dúvida, tem impacto nas condições de saúde da população. Uma reportagem do jornal *El País*, versão brasileira, de setembro de 2015, informou que a favela da Rocinha possuía uma taxa de incidência de tuberculose de 372 casos por 100.000 habitantes, cerca de 11 vezes maior que a média nacional – em configurações nas quais predominam a falta de luz solar ou circulação de ar (BETIM, 2015).

Carvalho (2008, p. 112) e Coelho (2017, p. 219) concluem que as ações para promover a melhoria das condições de moradia nas favelas são complexas e dificilmente serão solucionadas somente com a iniciativa dos moradores, devendo ser objeto de políticas públicas.

Uma das estratégias para o enfrentamento do problema da precariedade está no desenvolvimento de ações de requalificação habitacional como um dos componentes das intervenções voltadas à urbanização de favelas. Algumas iniciativas relacionadas a essas melhorias habitacionais foram

empreendidas pelo poder público, mas ainda é limitado o conhecimento sobre a leitura e tratamento da precariedade. Nesse cenário, destaca-se a metodologia desenvolvida pela Assessoria Técnica Peabiru – Trabalhos Comunitários e Ambientais para identificação e classificação de precariedades habitacionais e definição de critérios para consolidação ou remoção de moradias nas favelas (AMORE et al., 2014).

Importante observar que o problema da precariedade das unidades habitacionais em favela, muitas vezes, se relaciona a questões de configuração urbana. Portanto, sua solução envolve ações caracterizadas por remoções pontuais (unidades isoladas) ou, mesmo, de um setor inteiro para viabilizar “substituição de tecido” e readequação de viário, que implicam custos de execução mais elevados e grande impacto social.

Nas últimas décadas, o desenho dos programas de urbanização de favelas vem sendo aprimorado a partir da ampliação do conjunto de ações envolvidas na urbanização. A partir de 2007, a intervenção, em âmbito nacional, ganhou escala com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) lançado pelo governo federal.² O desenho do Programa e seus componentes de financiamento permitiram o desenvolvimento de projetos na lógica da “integração da favela à cidade”, prevendo também o tratamento da moradia precária por meio da produção de novas moradias ou requalificação das moradias autoconstruídas.

As intervenções físicas abrangem a implantação de infraestrutura básica, incluindo rede elétrica, iluminação pública e saneamento ambiental; a eliminação das situações de risco geotécnico e a redução significativa da frequência das inundações, mediante retaludamentos, estruturas de contenção e intervenção na drenagem fluvial; adequação do sistema viário (...); recuperação ambiental e revegetação de áreas impróprias ao uso habitacional, que venham a ser desocupadas; medidas de desadensamento e reordenamento da ocupação, quando necessárias; apoio a melhoria nas habitações existentes; construção de novas unidades habitacionais e de equipamentos comunitários, entre outras (BRASIL, 2010).

2. Sobre a evolução das políticas de urbanização de favelas, ver Denaldi (2003).

Tendo em vista a importância do tema e o limitado número de trabalhos que avaliam de forma mais abrangente o desempenho do PAC, produziu-se uma pesquisa exploratória sobre o tratamento da moradia precária autoconstruída em intervenções do tipo “urbanização integral” promovidas pelo município de São Paulo com recursos do PAC. Tratou-se de verificar as estratégias adotadas e limitações para o tratamento da questão.

O estudo dialoga com a pesquisa “Direito à Cidade e Habitação: um balanço do PAC – Urbanização de Favelas”³, que buscou identificar as características dos investimentos em urbanização de favelas efetuados com recursos do PAC em diversos municípios brasileiros.

Vale ressaltar que se denominou *precariedade da moradia* a dimensão da “porta para dentro”, ou seja: trata-se de uma referência às características do domicílio, ainda que se reconheça a influência do ambiente construído. Assim, a definição de precariedade domiciliar, aqui considerada, abrange as seguintes variáveis:

- Salubridade – iluminação, ventilação, proteção contra frio, calor e umidade;
- Adensamento – contempla área interna disponível para o desempenho de funções da moradia, bem como a relação área por morador;
- Segurança física e estrutural – refere-se à tipologia, tipos de materiais, existência de patologias construtivas e fatores de risco de injúrias e acidentes.

A definição dessas variáveis partiu de conceitos de moradia adequada apresentados pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc) de 1966,⁴ Organização

3. A pesquisa “Direito à Cidade e Habitação: um balanço do PAC – Urbanização de Favelas”, realizada em 2018, foi promovida pelo Observatório das Metrópoles com apoio do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e se desenvolveu no âmbito do Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT). Ver Cardoso e Denaldi (2018).

4. O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc) é um tratado multilateral da Organização das Nações Unidas (ONU), adotado

Mundial da Saúde (OMS) e Fundação João Pinheiro (FJP). Sintetizados por Coelho (2017), esses conceitos contemplam duas dimensões analíticas: inserção e situação fundiária e unidade habitacional. Já o conceito de precariedade domiciliar relaciona-se à dimensão da unidade habitacional e critério de habitabilidade.⁵

O PAC EM SÃO PAULO E O UNIVERSO DE ANÁLISE

O PAC foi lançado em 2007 e, por meio de subprogramas voltados à urbanização de assentamentos precários, permitiu aumentar a escala de intervenção em favelas no território nacional. Assim, desde sua criação até 2017, foram contratados cerca de R\$ 29 bilhões em obras de urbanização de favelas executadas em 1.072 municípios, atendendo a todos os estados da federação (CARDOSO; DENALDI, 2018, p. 25).

O município de São Paulo possui 40 assentamentos com algum tipo de intervenção no âmbito do PAC, para os quais foram canalizados cerca de R\$ 2 bilhões viabilizados por meio de 16 contratos (Termos de Compromisso) firmados entre o Ministério das Cidades e a Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP), ou com o Governo do Estado, por intermédio da Companhia de Desenvolvimento Habitacional Urbano (CDHU).

Segundo Akaishi, Cardoso, Saraiva et al. (2018), do conjunto dos 16 contratos, 12 foram firmados com Prefeitura do Município de São Paulo por meio da Secretaria de Habitação (Sehab). O PAC viabilizou intervenções que já estavam sendo planejadas e desenvolvidas no município de São Paulo, seja pela Sehab, seja pela CDHU, exceção feita à Favela do Sapé. Foram financiadas intervenções do Programa Mananciais, bem como de assentamentos com projetos de saneamento

em 16 de dezembro de 1966, em que se observa a defesa de direitos da pessoa humana, incluindo, entre outros, o direito à moradia digna (ou adequada).

5. Coelho (2017, p. 75) apresenta síntese do conceito de moradia adequada do Pidesc, OMS e FJP, e respectivas definições para o critério de habitabilidade vinculadas à dimensão da unidade habitacional.

integrado desenvolvidos no âmbito PAT-Prosaneer e obras de urbanização dos chamados “complexos” – Heliópolis, Paraisópolis, São Francisco e Pantanal. Também foram financiadas intervenções em áreas ocupadas no entorno de conjuntos habitacionais da CDHU – Chácara Bela Vista e Brasilândia (AKAISHI; CARDOSO; SARAIVA et al., 2018).

Tabela 1.
Intervenções financiadas pelo PAC, por valores de investimento, proponente e tipo
Fontes: Akaishi, Cardoso, Saraiva et al. (2018).

Assentamento	Valor de investimento (R\$)	Proponente	Tipo de intervenção
Tiro ao Pombo	26.491.729,61		
Jardim Guarani/ Boa Esperança	26.002.342,89		
Jardim das Rosas	21.296.713,01		
Parque Fernanda I	33.595.057,3	Sehab	Urbanização integral
Jardim Irene II	22.959.329,4		
Jardim Nazareth	43.318.835,81		
Cidade Azul	29.611.183,63		
Sapé	132.111.945,34		
Jardim São Francisco	178.466537,08	Sehab	
Heliópolis	237.727.323,67	Sehab	Urbanização parcial
Paraisópolis	295.753.557,59	Sehab e CDHU - Estado	
Pantanal	106.457.967,83	CDHU - Estado	
Chácara Bela Vista	2.101.426,53	CDHU - Estado	Eliminação de risco
Mananciais [1]	898.232.633,26 [2]	Sehab	Urbanização parcial - Programa Mananciais
Brasilândia	12.186.643,35	CDHU - Estado	Provisão habitacional
Total	R\$2.066.313.226,30 [2]		

[1] Inclui o investimento para urbanização de 26 assentamentos e o investimento em provisão executada por meio de convênio com a CDHU.

[2] Não inclui recurso dos empreendimentos Espanha e América do Sul.

Do universo de assentamentos que possuem a PMSP como agente promotor da urbanização, elegeram-se, como estudo de caso, os que se enquadravam na modalidade de ‘urbanização integral’:⁶ Jardim Guarani/ Boa Esperança, Tiro ao Pombo, Jardim Nazareth, Cidade Azul, Jardim das Rosas, Jardim Irene, Parque Fernanda e Sapé – totalizando oito assentamentos. Foram excluídos da análise aqueles localizados em área de proteção dos mananciais e outros três grandes assentamentos, objetos de diversas camadas de intervenções ao longo do tempo: Paraisópolis, Heliópolis e São Francisco, objeto de intervenções classificadas como “urbanização parcial”.

A Tabela 2 apresenta dados gerais dos assentamentos – população, domicílios, extensão territorial (m²) – sobre o conjunto daqueles com intervenção de urbanização integral financiada pelo PAC-UAP, no município de São Paulo.

Tabela 2.

Assentamentos com intervenção de urbanização integral com recursos do PAC-UAP

Fontes: Santos (2019).

N°	Nome do Assentamento	População estimada [1]	N° de domicílios	Área (m ²)	Distrito	Ano da ocupação
1	Jardim Guarani/	2.349	1.051	68.984,79	Brasilândia	1980
	Boa Esperança					
2	Tiro ao Pombo	1.231	592	21.282,97	Brasilândia	1992
3	Jardim Nazareth	3.390	1.081	104.125,28	Vila Curuçá	1967
4	Cidade Azul	583	508	9.492,96	Jabaquara	1967
	Jardim das Rosas					
5 [2]	Jardim Irene [3]	1.097	244	22.476,15	Capão Redondo	1973
	Parque Fernanda [3]					
6	Favela do Sapé	3.868	2.529	83.289,10	Rio Pequeno	1962

[1] Calculado a partir de análises estatísticas e espaciais via Software QGIS e base do Censo IBGE 2010.

[2] Os assentamentos Jardim das Rosas, Jardim Irene e Parque Fernanda são tratados em conjunto por se referirem a um único contrato do PAC-UAP.

[3] Os assentamentos Jardim Irene e Parque Fernanda estão cadastrados na base de dados do HabitaSampa como Jardim Irene II e Parque Fernanda I.

6. Compreende a abertura, readequação ou consolidação do sistema viário; implantação de infraestrutura completa; reparcelamento do solo (quando couber); execução de obras de consolidação geotécnica; requalificação ambiental; construção de equipamentos sociais, promoção de requalificação habitacional, produção de novas moradias e regularização fundiária. Ver Brasil (2009).

Para identificar como a questão da precariedade da moradia foi tratada, em que medida foi diagnosticada e quais estratégias de ação foram adotadas, produziu-se uma pesquisa documental⁷ que esbarrou na dificuldade de obtenção de um conjunto de informações relevantes. Detectou-se que a PMSP não possuía adequado sistema de gestão das informações e que estas estavam dispersas nos diversos departamentos e empresas que prestam serviços de gerenciamento de execução de projetos e obras para o município. Para transpor essa limitação, foram realizadas entrevistas com técnicos municipais e moradores e visitas de campo.

O TRATAMENTO DA MORADIA PRECÁRIA

O conjunto desses oito assentamentos que reuniam 7.437 domicílios apresenta densidades entre 340 e 614 hab./ha e são de pequeno e médio portes; o menor deles, Jardim Irene, abrigava 244 domicílios e o maior, Favela do Sapé, 2.529.⁸ Observou-se que três assentamentos (Cidade Azul, Jardim das Rosas e Parque Fernanda) estão localizados em terrenos com predomínio de relevo acidentado, seis (Jardim Guarani/Boa Esperança, Jardim Nazareth, Jardim das Rosas, Jardim Irene, Parque Fernanda e Favela do Sapé) ocupavam margens de cursos d'água e quatro (Tiro ao Pombo, Cidade Azul, Jardim das Rosas e Parque Fernanda) apresentavam situações de risco geológico por solapamento ou escorregamento.⁹

7. A pesquisa documental ficou circunscrita aos planos de trabalho, quadros de composição de investimento (QCI), relatórios de pós-ocupação elaborados por exigência do PAC e dados obtidos por meio de consultas ao website da plataforma HabitaSampa.

8. De acordo Pasternak e D'Ottaviano (2016), na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), a densidade média demográfica das favelas é de 224,8 hab./ha; 85,0% dos domicílios não têm nenhum espaçamento entre eles; e apenas 33,8% são servidos por ruas.

9. Informações provenientes de entrevistas, visitas de campo e dados da plataforma HabitaSampa, disponíveis em: habitasampa.inf.br.

Exceção feita à Favela do Sapé, todos os assentamentos tiveram os projetos de urbanização elaborados com recursos do programa PAT-Prosaneat, no âmbito do qual se exigia a produção de diagnósticos que tratavam das dimensões ambiental e urbana e, também, propostas de soluções integradas de saneamento ambiental e urbanismo. O mesmo conjunto de assentamentos havia sido anteriormente objeto do Programa de Regularização Fundiária na gestão Marta Suplicy (2001-2004) para aplicação do instrumento Concessão de Uso Especial para fins de moradia (CUE) ou Concessão de Direito Real de Uso (CDRU).

As intervenções são do tipo “urbanização” e contam com a construção de novas unidades habitacionais tanto dentro do próprio assentamento (remanejamento) como fora dele (reassentamento), sendo que, em todos os assentamentos, observou-se a substituição parcial de tecido, ou seja, do tecido de um setor do assentamento. Identificou-se que 3.118 domicílios foram removidos e que 1.841 novas unidades habitacionais foram construídas. Segundo informações, a maioria dos 1.277 domicílios, que corresponde à diferença entre domicílios removidos e novas unidades habitacionais, foi atendida por meio de Auxílio-Aluguel. Entretanto, há casos de reassentamento externo¹⁰ e indenização mediante concessão de verba de apoio.

As motivações para remoções foram: eliminação de situações de risco e implantação de infraestrutura – incluindo-se a canalização de córregos – e a abertura de áreas para provisão de moradias. As moradias precárias, de forma geral, só foram removidas ou tratadas por meio de ações de requalificação quando coincidiram com essas situações ou motivações, ou em casos nos quais foram detectados impactos nas moradias autoconstruídas em decorrência das obras.

A Tabela 3 apresenta informações sobre o número de remoções realizadas, número de domicílios consolidados e construção de novas unidades habitacionais dentro do perímetro dos assentamentos.

10. Conforme dados obtidos, 108 famílias oriundas do Jardim Guarani/Boa Esperança receberam unidades habitacionais no conjunto City Jaraguá.

N°	Nome do Assentamento	% Infra sobre recurso	Construção de UH		Recuperação ou melhoria habitacional	
			Abs.	% sobre o recurso	Abs.	% sobre o recurso
1	Jardim Guarani	43,1	108	31,46	193	1,57
	Boa Esperança					
2	Tiro ao Pombo	9,66	215	53,55	45	6,51
3	Jardim Nazareth	53,12	126	20,30	121	1,75
4	Cidade Azul	28,29	222	45,36	88	0,80
5	Jardim das Rosas	32,74	200	43,87	113	1,08
	Jardim Irene		160		415	
	Parque Fernanda		348		239	
6	Favela do Sapé	42,16 [1]	462	41,10 [2]	126	1,47

[1] Estimativa com base em dados de Akaishi et al., 2018.

[2] Valores médios entre os contratos dos lotes Sapé A e B.

Vale ressaltar que todas as intervenções passaram por alterações em relação ao escopo inicial, seja pela questão temporal e adensamento das favelas entre a fase de projetos e obras, seja por resistência de moradores ou limitações financeiras, entre outros.

No caso do Jardim Guarani/Boa Esperança, por exemplo, a insuficiência de recursos para produção de novas moradias inviabilizou a remoção de parcela das famílias que ocupam a margem do córrego Guarani, que teve sua canalização parcialmente resolvida.

A análise da composição do investimento mostrou que o componente com maior peso nos orçamentos é o de construção de novas moradias (42,48%), seguido pelo de infraestrutura (37,45%). De acordo com dados dos Quadros de Composição de Investimento (QCI) das intervenções, foram previstas ações de melhoria habitacional em 1.340 moradias, cerca de 33,0% do total de domicílios consolidados, mas se estimou o dispêndio de apenas 1,52% dos recursos para o componente *requalificação da moradia e melhorias habitacionais*,

Tabela 3.

Assentamentos com intervenções do PAC: moradias novas, consolidadas e removidas
Fontes: Santos (2019). Elaboração dos autores.

sendo o menor percentual (0,8%) previsto para Cidade Azul e o maior (6,51%) para Tiro ao Pombo. Desse total de recursos previstos, não foi possível identificar o montante efetivamente gasto com ações de recuperação ou melhoria habitacional e, também, não se conhece o número total de famílias atendidas, de fato.

A Tabela 4 apresenta dados de participação dos componentes de Infraestrutura, Construção de Unidades Habitacionais (UH) e número de moradias objeto de Recuperação ou Melhoria Habitacional sobre o total dos investimentos de cada intervenção.

Tabela 4.

Investimento do PAC: percentual dos recursos para infraestrutura, construção de Unidades Habitacionais (UH) e melhorias habitacionais
Fonte: Santos (2019).

A pesquisa realizada por Santos (2019) revelou que a condição das unidades habitacionais não foi adequadamente diagnosticada na etapa de elaboração dos projetos. Os diagnósticos produzidos abrangeram o cadastramento social das famílias, identificação de setores com risco geológico e com concentração de construções improvisadas. A análise das condições de moradia foi baseada na morfologia urbana, especialmente nos aspectos de densidade

N°	Nome do Assentamento	N° de domicílios pré-intervenção	Intervenção			
			Remoções	Novas UH (a) [1]	Domicílios consolidados (b) [2]	Total de domicílios (a+b) [3]
1	Jardim Guarani	1.051	351	108	700	808
	Boa Esperança					
2	Tiro ao Pombo	592	214	215	378	593
3	Jardim Nazareth	1.081	146	126	935	1.061
4	Cidade Azul	508	222	222	52	274
	Jardim das Rosas					
5	Jardim Irene	244	184	160	60	220
	Parque Fernanda					
6	Favela do Sapé	2.529	1.412	462	1.117	1.579

[1] Conjunto habitacional construído no perímetro do assentamento.

[2] Domicílios inseridos nos setores urbanos consolidados e que receberam obras de urbanização.

[3] Domicílios consolidados e unidades novas construídas no perímetro do assentamento.

e tipo e qualidade do material de construção. A análise dos diagnósticos produzidos mostra que eles seguiram a prática corrente do período em que os projetos foram elaborados, não detalhando os tipos e graus de precariedade. Também não estabeleceram previamente critérios de atendimento com ações do tipo requalificação habitacional.

Figura 1. Tiro ao Pombo: representação esquemática da intervenção, situação pré e pós-urbanização
Fonte: Santos (2019).

Trecho com concentração de precariedade

Tiro ao Pombo (2004)
Situação anterior à intervenção



Substituição de tecido e provisão habitacional



Observou-se que situações de precariedade das moradias autoconstruídas foram tratadas por meio de três estratégias:

- Remoção das moradias com substituição de tecido (provisão de novas unidades habitacionais) e relocação de famílias dentro da poligonal do assentamento;
- Substituição pontual de moradias precárias com a construção de embriões;
- Reparos pontuais em moradias que foram consolidadas.

As soluções de substituições de tecido com provisão de novas unidades habitacionais foram observadas em todos os casos, sendo os conjuntos habitacionais verticalizados a tipologia priorizada. Há casos como o da Cidade Azul, onde se adotaram tipologias diferenciadas (casas sobrepostas e edifícios de seis a oito pavimentos). A motivação, na maioria dos casos, foi a existência de setores com alta densidade e precariedade, além da necessidade de eliminação de situações de risco geológico e/ou de inundação, bem como a implantação de infraestrutura.

As soluções de produção de embriões (Figura 2) com área construída, que varia de 25 a 35 metros quadrados, foram observadas em seis assentamentos: Jardim Guarani/Boa Esperança, Tiro ao Pombo, Jardim das Rosas, Jardim Irene, Parque Fernanda e Sapé. Essa solução está associada à necessidade de atendimentos de situações específicas e decorrentes do impacto das frente de obras de infraestrutura.

O componente Recuperação ou Melhoria Habitacional foi utilizado, em especial, para atendimento de domicílios impactados por obras de abertura de viário e canalização de córrego. Tratou-se da recuperação de danos em decorrência das obras. No caso do Jd. Nazaré, a empresa construtora realizou reparos em casas impactadas por esse tipo de obra e, também, tratou as fachadas de parte dos imóveis voltados para via aberta, mas, segundo depoimento dos entrevistados, o objetivo não era “tratar casa a casa”:

Figura 2. Tiro
ao Pombo: em-
brão em área
remanescente
Fonte: Santos
(2019).



Às vezes a gente brigava [em diferentes obras] pra fazer um banheiro ou abrir uma janela, melhorar alguma coisa. Mas era uma briga realmente. Mesmo para fazer um embrião. Era difícil. A empresa não gostava desse tipo de coisa (depoimento de técnico da Sehab em entrevista, 2019).

PÓS-URBANIZAÇÃO E A CONDIÇÃO DAS MORADIAS

As intervenções do PAC realizadas nesse conjunto de assentamentos elevaram a qualidade do ambiente construído, melhoraram as condições de saneamento e mobilidade e, em algum nível, também, o estado das moradias, mas muitas delas permaneceram precárias.

A partir das entrevistas e visitas de campo, foi possível verificar a condição das moradias nos setores consolidados, observando-se a permanência de situações de precariedade, que abrangiam: **insalubridade** – problemas de iluminação e ventilação; **adensamento** – dimensões inadequadas dos compartimentos; e **insegurança física e estrutural** – ocorrência de patologias construtivas e configurações de risco aos moradores.

Foram recorrentemente identificados imóveis em condições inadequadas de iluminação e ventilação, incluindo ambientes de permanência prolongada sem aberturas (janelas). Muitas construções ainda apresentavam paredes externas sem revestimento, favorecendo infiltrações e vetores de umidade e pragas.

A configuração do ambiente construído – adensamento construtivo e compacidade do tecido – é, muitas vezes, o fator que condiciona um sistema de vielas estreitas ou, mesmo, do tipo vielas ‘túnel’ que, associado ao gabarito das construções, restringe condições favoráveis de iluminação e ventilação naturais, fundamentais para o conforto ambiental das moradias. As Figura 3, Figura 4 e Figura 5 ilustram tais situações.



Figura 3. Sapé: vielas estreitas com restritas condições de iluminação e ventilação, paredes e coberturas inadequadas
Fonte: Santos (2019).

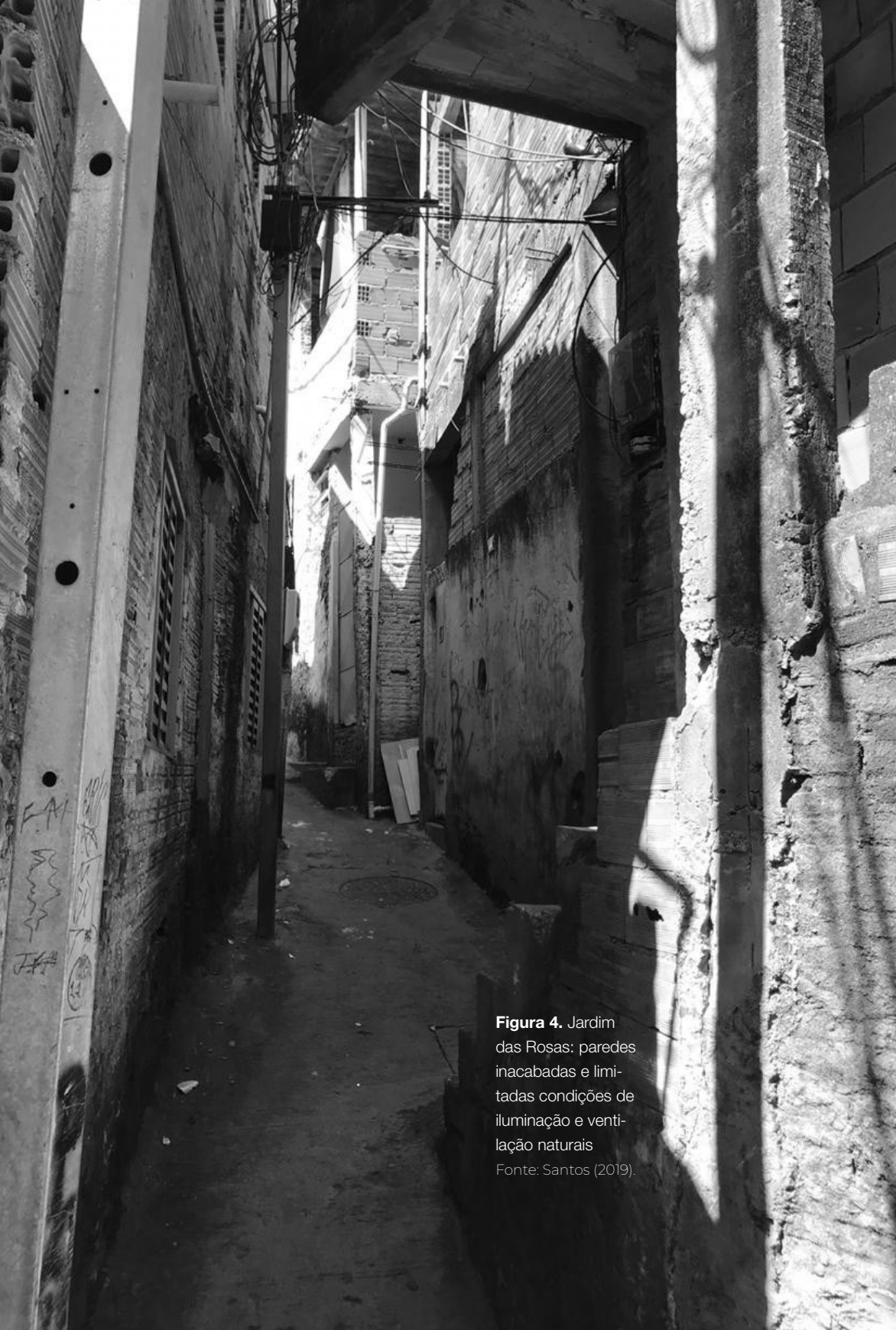


Figura 4. Jardim das Rosas: paredes inacabadas e limitadas condições de iluminação e ventilação naturais
Fonte: Santos (2019).

Figura 5. Tiro ao
Pombo: viela em
área remanescente
da favela
Fonte: Santos
(2019).





Figura 6. Favela do Sapé: domicílio de madeira em setor consolidado
Fonte: Santos (2019).

Além disso, as referidas anomalias construtivas com paredes desalinhadas e inacabadas, bem como acessos, corredores e escadas inadequados e fora de padrão configuram riscos à segurança física de moradores.

Identificam-se, ainda, dois aspectos fundamentais para a caracterização da permanência da precariedade: a incidência de moradias de madeira improvisadas (Figura 6) em setores consolidados,¹¹ e outras com elevado número de moradores, configurando inadequada relação do número de pessoas por área construída.¹²

Os técnicos municipais entrevistados reconhecem a permanência de moradias precárias e apontam como limitações e dificuldades: insuficiência de recursos; complexidade da ação; falta de interesse das empresas construtoras e riscos legais relacionados à responsabilidade técnica.

O DESAFIO DE TRATAR A MORADIA PRECÁRIA NO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS: CONSIDERAÇÕES FINAIS

As características dos assentamentos em Regiões Metropolitanas indicam a complexidade de intervenção nesses territórios, que registram alta densidade demográfica e construtiva, presença frequente de construções em alta declividade, presença de áreas de riscos e gravames ambientais. Nesse contexto, urbanizar favelas não se resume à execução de obras de saneamento. Para promover a urbanização e consolidar moradias adequadas, é necessário combinar as soluções de recuperação ambiental e infraestrutura com o atendimento habitacional por meio da construção de novas moradias e da promoção de melhorias nas habitações existentes.

11. Situação identificada na Favela do Sapé.

12. Indica-se um limite mínimo de 8 metros quadrados por pessoa, e um limite ideal acima de 14 metros quadrados por pessoa (CHOMBART DE LAUWE, 1967 apud PASTERNAK, 2016).

Os estudos de caso apresentados revelam que o problema da precariedade da moradia não foi tratado de forma adequada no processo de urbanização das favelas. Com efeito, a partir de entrevistas e visitas de campo aos assentamentos considerados – Tiro ao Pombo, Jardim Guarani/ Boa Esperança, Jardim das Rosas, Parque Fernanda I, Jardim Irene II, Jardim Nazareth, Cidade Azul e Favela do Sapé –, verificou-se a permanência de situações de precariedade em moradias localizadas em setores consolidados após a urbanização.

Os resultados desta pesquisa exploratória corroboram outros estudos realizados que revelam a existência de significativo percentual de moradias precárias em favelas urbanizadas. No contexto das regiões metropolitanas brasileiras, o tratamento da precariedade domiciliar demandaria tanto ações de requalificação habitacional (disponibilização de material de construção e assistência técnica) como intervenções do tipo “substituição de tecido” com remoção e reassentamento de famílias, reparcelamento de solo e produção de novas moradias, ações que, portanto, devem ser precedidas pelo diagnóstico pormenorizado da situação das moradias.

Entretanto, trata-se de um tema de grande complexidade. A requalificação habitacional envolve atendimento individualizado (de cada unidade habitacional) e quando é feita em larga escala, voltada para atendimento do conjunto das moradias de um assentamento em processo de urbanização, implica custos elevados. Os valores (por moradia e assentamento) praticados no âmbito dos programas de urbanização quase sempre são subestimados, ou inferiores aos necessários. Além disso, os montantes essenciais para executar os projetos de urbanização são quase sempre superiores àqueles financiados, que acabam sendo insuficientes para execução de todos os serviços planejados. A ação de requalificação habitacional acaba competindo com outras, como complementação de recursos para execução de infraestrutura ou produção habitacional, e, muitas das vezes, deixa de ser executada. Em relação ao conjunto de casos estudados, este pode ser um dos fatores que explica as mudanças no quadro de investimento e execução desses serviços por meio de reprogramações de obras e aditivos de contrato.

Outro problema é a contratação das obras de requalificação das moradias. As intervenções feitas com recursos do PAC, e articuladas com as obras de urbanização, devem ser necessariamente realizadas por meio de processos licitatórios. Essa imposição, relacionada às normas de contratação e papel dos órgãos de controle, afasta a possibilidade de estabelecer parcerias com Organizações Não Governamentais (ONGs) e com a própria comunidade. As empresas construtoras não têm mostrado interesse em realizar esse tipo de obra e, via de regra, sua execução é inviabilizada. A questão da responsabilidade técnica é uma preocupação dos profissionais envolvidos nas intervenções de urbanização que agrava esse quadro: *“Como você vai abrir, fazer um buraco numa casa pra colocar uma janela que você não sabe como foi construída?”* (Técnico da Sehab-SP em entrevista para Santos [2019]).

Além disso, geralmente, a percepção da população acerca do problema da precariedade da moradia impossibilita ou dificulta as ações de requalificação, mesmo, num cenário de existência de recursos e meios de execução. Coelho (2017, p. 116) analisou as intervenções realizadas no município de Diadema, no âmbito do programa “Tá Bonito”, e observou que, questões como insolação e ventilação, muitas das vezes, são aspectos secundários para a população diante necessidade de ampliação da unidade.

Vale destacar, ainda, que a efetividade das ações de requalificação e assistência técnica dependem do comportamento do morador no pós-intervenção. A favela urbanizada continua sendo um território de constante transformação, com “padrões normativos próprios” e grande “liberdade de construir”.¹³ A manutenção de patamares adequados de qualidade da moradia e urbanismo (espaço público) depende da presença do Estado nesses territórios após a conclusão das obras de urbanização e requalificação habitacional. Sabe-se que esse é um objetivo

13. Nisida (2017) discute as práticas cotidianas que definem o processo de autorregulação da produção do espaço e as limitações para aplicação de normas urbanas no território da favela.

difícil de ser alcançado. Essa manutenção também depende de estratégias que não se limitem ao controle urbano, mas que se relacionem com o uso e apropriação do espaço coletivo, assim como outras relacionadas aos temas de saúde e ambiental.

Também são de grande complexidade as soluções do tipo substituição de tecidos, remoção e remanejamento ou reassentamento de famílias. Trata-se de situações em que a precariedade se relaciona ao padrão de tecido urbano e condições tais como: alta densidade de ocupação, inexistência de vias de pedestres adequadas, e moradias muito precárias vinculadas a frações ideais de terra por família que não permite abrigar uma moradia digna, ou seja: não permite ampliar a construção horizontalmente ou verticalmente. Nesse contexto, o tratamento indicado é substituição do tecido de um setor ou o tratamento de um perímetro abrangendo a totalidade das moradias dentro dele e com soluções de remoções pontuais para abertura de viário ou adequação de densidade (fração mínima de terra e área mínima de unidade habitacional).

Vale destacar que a solução como substituição do tecido urbano de setores da favela com implantação de unidades habitacionais verticalizadas tem sido praticada em muitos casos, mas nem sempre atendem a totalidade das famílias removidas. Também são de difícil execução porque demandam articular diferentes programas que, recorrentemente, requerem a regularização da base fundiária da favela. Conforme Zuquim (2012), o quadro do Auxílio Aluguel no município de São Paulo, com cerca de 27 mil famílias¹⁴, evidencia gargalo relacionado à capacidade de atendimento do poder público e a complexidade da questão.

A permanência de situações de precariedade das moradias autoconstruídas após a urbanização aponta para limites e desafios a serem superados – muitas vezes, condicionados pela

14. Fonte: <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-comeca-atualizacao-cadastral-do-auxilio-aluguel>. A política vigente de Auxílio Aluguel no município de São Paulo disponibiliza valores mensais da ordem de R\$ 400,00, os quais não possibilitam, em muitos casos, a locação de uma moradia.

configuração do ambiente construído com alta densidade – e que podem exigir a execução de remoções tanto para a adequação das condições de moradia, como para a qualificação ambiental das favelas. Essa questão dialoga com o dilema de conciliar o princípio de “não remover” ou “remover o mínimo” com a necessidade de elevar a qualidade do ambiente construído e da habitação resultante.

A remoção de famílias eleva o custo da urbanização de favelas que, nesse contexto brasileiro e das regiões metropolitanas, não é necessariamente muito mais baixo do que o custo de produção de novas moradias, como se constatou em décadas anteriores. Além disso, e considerando serem muitas as experiências negativas de reassentamentos, coloca-se o desafio de promover a remoção com garantia do “direito à moradia digna” e localizada em áreas adequadas, de forma a diminuir e a não aumentar a vulnerabilidade socioeconômica das famílias.

Entretanto, o reconhecimento da dificuldade e complexidade de tratamento do problema da precariedade habitacional em favelas não deveria nos afastar da busca por alternativas para seu enfrentamento. A luta é, também, pelo direito a uma moradia digna na favela urbanizada.

REFERÊNCIAS

AKAISHI, A.; CARDOSO, L.; SARAIVA, C.P.; SILVA, P.C. (2018). O Programa de Aceleração do Crescimento no contexto das urbanizações de favela em São Paulo. In: A. L. CARDOSO; R. DENALDI (org.). *Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC*. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 49-74.

AMORE, C.S. et al. (2014). Precariedades habitacionais: um ensaio de qualificação e quantificação, uma metodologia de projeto para intervenção em favelas. In SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS, São Bernardo do Campo. *Anais [...]*. São Bernardo do Campo: UFABC.

AZEVEDO, L.; FAULHABER, L. (2016). SMH 2016: remoções no Rio de Janeiro Olímpico. Rio de Janeiro: Mórula.

BETIM, F. (2015). Tuberculose na Rocinha expõe o Brasil que estacionou no século XIX. *El País*, Rio de Janeiro, 12 set. 2015. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/01/politica/1441120198_053979.html. Acesso em: 12 out. 2019.

Urbanização de favelas e o tratamento da precariedade das moradias notas sobre as intervenções realizadas no âmbito do PAC em São Paulo

BRASIL (2010). Ministério das Cidades. Avanços e desafios: Política Nacional de Habitação. Brasília: Ministério das Cidades.

CARDOSO, A. L.; DENADI, R. (org.) (2018). Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital.

CARVALHO, S. A. De (2008). Avaliação da Aplicabilidade do Conceito de Habitabilidade nas Moradias das Favelas Cariocas – O Caso de Vila Canoas. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

COELHO, C. B. (2017). Melhorias habitacionais em favelas urbanizadas: impasses e perspectivas. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.

COMPANS, R. (2007). A Cidade contra a Favela: A nova ameaça ambiental. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, p. 83-99, maio 2007.

DENALDI, R. (2003). Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.

DENALDI, R.; ROSA, J. S. (org.) (2009). Ações integradas de urbanização de assentamentos precários. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação.

NISIDA, V. C. (2017). Desafios da regulação urbanística no território das favelas. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.

PASTERNAK, S. (2016). Habitação e saúde. *Estudos Avançados*, v. 30, n. 86, p. 51-66, abr. 2016.

PASTERNAK, S.; D'OTTAVIANO, C. (2016). Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 18, n. 35, p. 75-100, abr. 2016.

PEQUENO, R. (2008). Políticas habitacionais, favelização e desigualdades sócio-espaciais nas cidades brasileiras: transformações e tendências. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. In: COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 10, Barcelona. *Actas [...]*. Barcelona, Universidad de Barcelona, 26-30 mayo 2008. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/275.htm>

ROLNIK, R. et al. (2017). Observatório de Remoções 2015-2017: Relatório final de projeto. São Paulo: FAUUSP.

ROMEIRO, P. S.; FROTA, H.B. (org.) (2015). Megaprojetos de impacto urbano e ambiental: violação de direitos, resistência e possibilidades de defesa das comunidades impactadas. São Paulo: IBDU.

SANTOS, F. P. dos. (2019). A dimensão física e a precariedade habitacional em urbanização de favelas: Análise do tratamento da precariedade da moradia autoconstruída em intervenções do PAC-UAP no município de São Paulo. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, São Bernardo do Campo.

VOSQUERITCHIAN, A. B.; SAMORA, P. R. (2006). Acesso solar e adensamento em favelas. In: CONGRESSO BRASILEIRO, 2., IBERO-AMERICANO DE HABITAÇÃO SOCIAL, CIÊNCIA E TECNOLOGIA, Florianópolis, CTHAB 2006. *Anais...* Florianópolis, 14 a 17 nov. 2006.

ZUQUIM, M. L. (2012). Urbanização de assentamentos precários no município de São Paulo: quem ganha e quem perde? In: II ENANPARQ Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2012. *Anais...* Natal, Rio Grande do Norte.

ENTRE INTERVENÇÕES PARCIAIS E INTEGRAIS

a urbanização de assentamentos precários
no Recife a partir do Programa de
Aceleração do Crescimento (PAC)

Demóstenes Moraes

Lívia Miranda

NOTAS INTRODUTÓRIAS

O presente artigo recupera parte dos registros e análises realizados para a pesquisa “Direito à Cidade e Habitação: um balanço do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – Urbanização de Favelas”, que buscou avaliar características de investimentos em urbanização de favelas do Recife (PE) com recursos do PAC. Em âmbito nacional, além do Recife, foram realizados estudos nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Região do Grande ABC Paulista, Belo Horizonte, Fortaleza, Salvador, Belém, Porto Alegre e Curitiba. Esse projeto foi coordenado por Aduino Cardoso (do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR-UFRJ) e Rosana Denaldi (do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do ABC – LEPUR-UFABC) no âmbito do Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT) / *Observatório das Metrôpoles* e do projeto de pesquisa “As Metrôpoles e o Direito à Cidade na Inflexão da Ordem Urbana Brasileira”.¹

1. Resultados da pesquisa podem ser visto em CARDOSO, A.; DENALDI, R. (org.). *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

Os aspectos levantados e analisados na pesquisa compreenderam um panorama geral do PAC em assentamentos precários nos municípios ou regiões mencionados, considerando as características dos assentamentos, número de habitantes, tamanho, localização, grau de consolidação, intervenções realizadas em períodos anteriores, entre outros. Também foram analisados os seguintes pontos: o quadro de investimentos e o escopo de serviços, ações e obras; o que foi financiado no âmbito do PAC; o arranjo institucional e os atores envolvidos; os resultados; os problemas e oportunidades para o desenho da política ou programa federal, da política ou programa municipal, e para os processos de execução de projetos e intervenções de urbanização de favelas.

Para o presente artigo, foram consideradas informações, dados e sistematizações realizadas para a elaboração do Atlas das Infraestruturas das Comunidades de Interesse Social (CIS) (PREFEITURA DO RECIFE, 2016), produzido pela Autarquia de Saneamento do Recife (SANEAR). Esse Atlas é o registro mais recente relativo às favelas no Recife e apresenta um conjunto de informações atualizadas sobre as condições das infraestruturas públicas geradas a partir de cartografia e geoinformação, levantamento de campo e sistematização dos dados (PREFEITURA DO RECIFE, 2016). O Atlas teve como base de dados o Sistema de Informações dos Assentamentos Populares da Região Metropolitana do Recife (SIGAP), desenvolvido pelo Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Socioambientais (2009).

SOBRE OS LEVANTAMENTOS E CADASTROS DE FAVELAS NO RECIFE

Como na maioria das cidades brasileiras, as alternativas para moradia da população em situação de pobreza e vulnerabilidade no Recife foram as ocupações em áreas ambientalmente frágeis e que não interessavam originalmente aos agentes políticos e econômicos dominantes. Até os anos 1940, esses assentamentos eram formados predominantemente por

mocambos localizados em áreas alagáveis. A política pública de erradicação de mocambos, assim como as grandes enchentes ocorridas nesse período, gerou deslocamentos de parte dessa população para as colinas da Zona Norte da cidade, formando assim os mais extensos conjuntos de assentamentos precários do Recife. Posteriormente, as encostas a sudoeste também foram ocupadas por famílias de baixa renda. Tais formas de ocupação constituíram um conjunto diverso de territórios de urbanização precária, que passou a receber tratamentos parciais somente a partir dos anos 1950, após um período de omissão do poder público somada a remoções constantes.

Deste modo, a urbanização de favelas no Recife só veio a ganhar maior abrangência a partir dos programas habitacionais federais “reformistas”, no final dos anos 1970, e dos financiamentos de agências multilaterais nos anos 1980. Estudos realizados pela Fundação de Desenvolvimento Metropolitano (FIDEM), mediante demanda e financiamento do Banco Mundial, para caracterização das favelas em 1978, pelo Programa de Erradicação de Sub-habitação (Promorar), em 1979, e a previsão de regularização de lotes com menos de 125 metros quadrados integrantes de área para a urbanização específica, pela Lei Federal de Parcelamento do Solo nº 6.766/1979, foram condicionantes importantes à criação das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) no Recife em 1980. Essas zonas foram instituídas pelo Decreto Municipal nº 11.670 (MIRANDA; MORAES, 2007; MORAES, 2017). Tais avanços no campo institucional ocorreram em um contexto de ampliação da resistência contra remoções e de incidência política pela posse da terra e consolidação e melhoria das favelas realizados por movimentos comunitários apoiados pela ala progressista da Igreja Católica.

A realidade das favelas vem sendo registrada no Recife (e com diferentes propósitos) há mais de um século. O Censo de 1913 realizado pela Prefeitura do Recife já identificava que os mocambos representavam 43,3% das moradias existentes na cidade, abrigando 44,0% da população, enquanto o Censo dos Mocambos de 1939 constatou a existência de 45.581 mocambos

que abrigavam 63,8% das habitações na cidade (SOUZA, 1991, p.205-206). Se até a realização desses levantamentos existia uma omissão generalizada em relação às favelas, a partir desses levantamentos, medidas e ações para remoção começaram a ser tomadas sistematicamente. Desde 1980, em decorrência das possibilidades de intervenção para a consolidação das favelas, foram realizados levantamentos e estudos mais abrangentes no Recife. Mesmo considerando as diferenças em relação a objetivos, metodologias e condições de realização, as estimativas relativas à população moradora das favelas encontradas por esses levantamentos não diferem tanto em termos percentuais se levada em conta a relação entre a quantidade de habitantes de favelas e a população total da cidade. Foram estimados números de moradores de favelas com percentuais sempre próximos (ou até um pouco superiores) à metade da população residente na cidade, como mostra a Tabela 1.

Tabela 1. Dados de Registros dos Cadastros / Mapeamento de Assentamentos Precários
Fonte: Tabela ajustada pelos autores a partir de Prefeitura do Recife (2016).

ITENS REFERENTES AOS ASSENTAMENTOS	Cadastro dos Assentamentos de Baixa Renda [1]	Cadastro dos Assentamentos Populares[2]	Cadastro das Áreas Pobres[3]	Mapeamento das CIS*[4]
	1978-1980	1988-1991	1998-2000	2014
População estimada	518.600	630.850	727.510	817.538
% da população estimada em relação a do Recife [5]	43,1	48,6	51,1	53,2

* CIS: Comunidades de Interesse Social

[1] Foi realizado pela Fundação de Desenvolvimento Metropolitano (Fidem) mediante demanda e financiamento do Banco Mundial. Esse cadastro foi a base para a instituição de AEIS no Recife em 1980.

[2] Foi realizado pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Estado de Pernambuco.

[3] Foi realizado pela Fundação de Desenvolvimento Metropolitano (Fidem), a partir do Prometrópole.

[4] Foi realizado pela Autarquia de Saneamento do Recife (SANEAR) com recursos do Município.

[5] Percentual de população estimada em Assentamentos Precários em relação à população total do Recife.

AS INTERVENÇÕES EM FAVELAS NO RECIFE E O PAC

As intervenções mais abrangentes em favelas no Recife a partir dos anos 1980, embora importantes para a urbanização parcial de algumas áreas, não foram suficientes para mudar estruturalmente a precariedade das condições de habitabilidade da população em situação de pobreza e vulnerabilidade na cidade. As progressivas consolidações de grande parte desses assentamentos decorreram dos investimentos familiares, principalmente na substituição dos materiais de construção das edificações (a exemplo da taipa por alvenaria).

Desde então, parte das oportunidades para intervenções mais amplas em favelas no Recife esteve relacionada à combinação de financiamentos de agências multilaterais com recursos das diversas esferas federativas. Entre eles, o Programa Habitar Brasil-BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento); o Programa de Infraestrutura em áreas de Baixa Renda na Região Metropolitana do Recife (Prometrópole-RMR); e o Programa Capibaribe Melhor, realizado em âmbito municipal, ambos financiados pelo Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD).

A partir do PAC, entre 2007-2016, foram levantados 17 contratos de intervenções que afetaram diretamente as favelas no Recife, segundo dados fornecidos pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2018). Treze das intervenções tiveram o Município como proponente, enquanto o Estado de Pernambuco foi o proponente nas outras quatro intervenções.

Se tivesse sido integralmente executado, o PAC no Recife poderia ter beneficiado mais de 91 mil famílias com recursos de aproximadamente R\$ 670 milhões. Segundo informações coletadas na Caixa Econômica Federal e em documentos dos proponentes, o número de famílias beneficiadas seria de pouco mais de 76 mil. Mesmo com essas diferenças de estimativas, se o PAC alcançasse a menor delas, mesmo assim conseguiria impactar cerca de 25,0% das famílias que vivem em favelas, tomando como referência as informações do Atlas das Infraestruturas das

Comunidades de Interesse Social (PREFEITURA DO RECIFE, 2016). Trata-se, portanto, de um número expressivo, considerando os 12 anos de Programa e a quantidade de intervenções contratadas.

Dito isso, o PAC no Recife acabou sendo implementado sem contar com arranjos institucionais específicos mesmo considerando as experiências anteriores de desenvolvimento institucional, principalmente aquelas apoiadas por Agências Multilaterais. As intervenções sob responsabilidade do município foram distribuídas por três órgãos (a Autarquia de Urbanização do Recife (URB); a Secretaria de Habitação; e a Secretaria de Saneamento) em função da origem dos projetos e, também, do tipo de intervenção. Todos os órgãos tiveram mudanças nas equipes e nas condições institucionais ao longo da execução dos contratos em decorrência das mudanças de governos. As intervenções sob a responsabilidade do Governo do Estado de Pernambuco foram gerenciadas pela Companhia Estadual de Habitação (Cehab-PE).

Os recursos federais do PAC abrangeram intervenções com diferentes concepções a depender dos programas antecedentes, da extensão e complexidade dos assentamentos e das intervenções e das características dos órgãos responsáveis. Os principais tipos de intervenções foram as urbanizações parciais de vários assentamentos integrantes de sub-bacias (Unidades de Esgotamento – UEs) sob concepção relacionada ao saneamento integrado e a provisão habitacional para reassentamentos integrais em função do risco ambiental, conflitos fundiários e/ou obras de infraestrutura, denotando uma demanda significativa para a desapropriação de terrenos. A urbanização integral ocorreu em duas operações a partir de intervenções concentradas em assentamentos menores. Houve obviamente a combinação de tipos de intervenção nas operações maiores, principalmente as de saneamento integrado, com reassentamentos parciais ou integrais de favelas.

As intervenções propostas, principalmente aquelas relacionadas a urbanizações, enfrentaram contextos complexos e dinâmicos com assentamentos, em sua maioria, com intervenções

anteriores e com alta densidade. Todas as intervenções propostas passaram por ciclos longos de execução; muitas delas ficaram inconclusas em função de diagnósticos, projetos e orçamentos incompletos ou inconsistentes. Isso também se deveu à dificuldade nos processos de aprovação de projetos, licenciamento ambiental e desapropriação dos terrenos; de problemas com as empresas construtoras (em função de insuficientes capacidades técnicas e financeiras para a execução das obras complexas em favelas), entre outros motivos.

Dez operações realizadas (ou que estão sendo executadas pelo PAC) tiveram como antecedentes programas e projetos financiados por agências multilaterais: (i) seis a partir do Habitar Brasil-BID, sendo cinco destas financiadas pelo Município (com o PAC executando integralmente as obras) e uma pelo Estado (com obras complementares); (ii) três provenientes do Prometrópole, com financiamento anterior ao do BIRD e contrapartidas do Estado e do Município; e (iii) uma oriunda do Capibaribe Melhor, anteriormente financiada pelo BIRD.

Algumas informações sistematizadas a partir do Atlas das Infraestruturas Públicas em CIS (PREFEITURA DO RECIFE, 2016) apontam que cerca de 15,0% das favelas alcançadas com obras do PAC caracterizavam-se pela precariedade extrema, a exemplo da fragilidade ambiental e de risco. Mediante as informações do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística de 2010 (IBGE, 2010), também foi possível perceber que, em relação às características socioeconômicas dos assentamentos, predominam áreas ocupadas por população de baixíssima renda, isto é, aquelas que recebem menos de três salários-mínimos.

Em relação à inserção urbana, as operações realizadas a partir do PAC em favelas no Recife (Figura 1), mesmo as de provisão habitacional para reassentamento integral, consolidaram ou vêm consolidando assentamentos ou empreendimentos habitacionais com acesso amplo a equipamentos e serviços públicos, incluindo estabelecimentos comerciais e de serviços diversos. A única exceção é o Conjunto Habitacional R13 –

Residencial Governador Miguel Arraes, localizado em área periférica no bairro Passarinho, no âmbito do projeto denominado Urbanização na Bacia do Beberibe – UEs 03, 04, 08, 17, 19, 20, 21 e diversas comunidades.

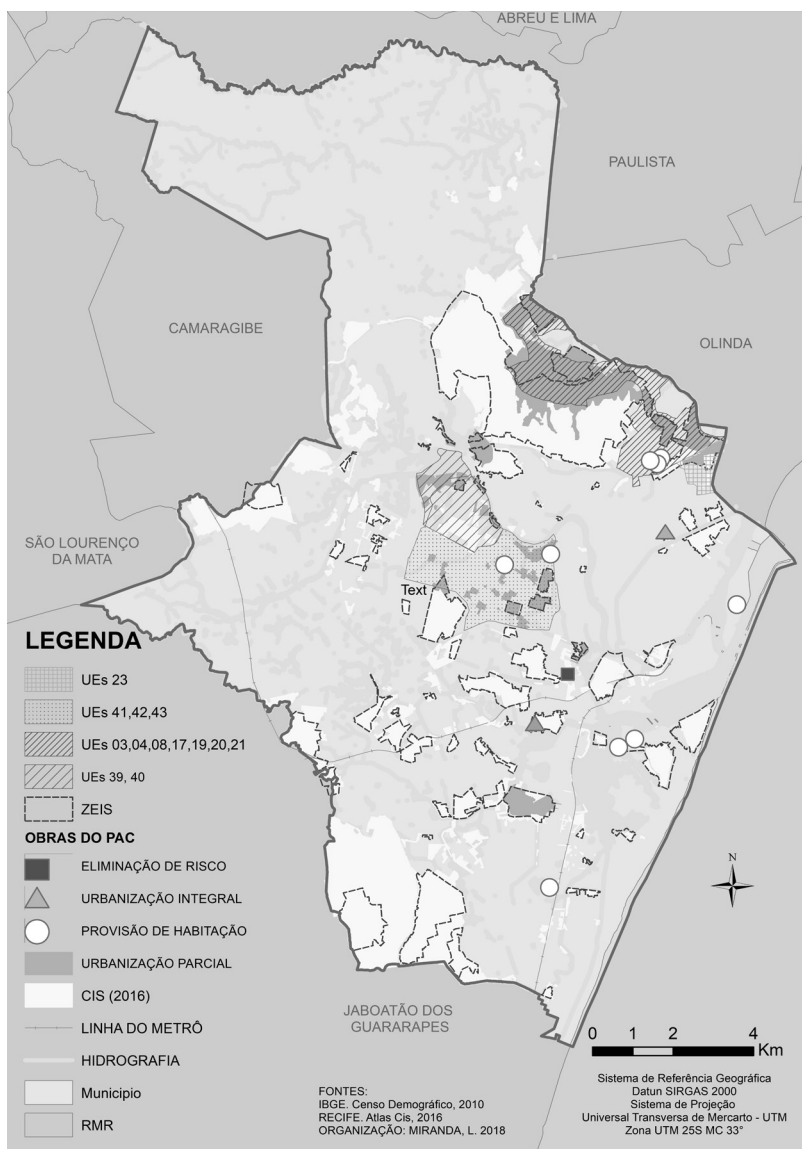


Figura 1.

Intervenções do PAC em Favelas no Recife

Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2012); Sistema de Informações dos Assentamentos Populares da Região Metropolitana do Recife (SIGAP) (OBSERVATÓRIO PERNAMBUCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PRÁTICAS SOCIOAMBIENTAIS, 2009) e a Base de Informações Georreferenciadas do Atlas das Infraestruturas públicas das comunidades de Interesse Social do Recife (PREFEITURA DO RECIFE, 2016).
Elaboração dos autores.

As operações integrais de urbanização (ou de provisão habitacional para reassentamento de assentamentos menores) realizadas a partir do PAC no Recife, com investimentos concentrados, foram as únicas que tiveram as suas obras concluídas: as três vinculadas para Viabilização de Obra de Infraestrutura do Projeto da Via Mangue, com o reassentamento de comunidades; e as cinco intervenções provenientes do Programa Habitar Brasil-BID (HBB), com duas Urbanizações Integrais e três de Provisão Habitacional com reassentamentos integrais sob a gestão municipal.

A urbanização parcial de assentamentos integrantes de sub-bacias (UEs), com base na abordagem sistêmica do saneamento integrado, como as do Prometrópole, Capibaribe Melhor e das UEs 41, 42 e 43, demandaram amplas capacidades públicas e privadas (empresas contratadas) desde os levantamentos, estudos e projetos até a sua execução. Portanto, essas intervenções de saneamento, mais complexas e abrangentes, apresentam uma grande probabilidade de que não conseguirão resolver os diversos problemas das favelas em sua área de intervenção, principalmente quando houver revisão de escopo para diminuição do conjunto de obras e ações.

Em seguida, será apresentado o projeto da Urbanização Parcial da Bacia do Beberibe (UEs 03, 04, 08, 17, 19, 20, 21 e diversas comunidades), considerando sua complexidade e, também, sua função de se constituir como uma intervenção que complementa um programa financiado pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Prometrópole. Esse programa visava à melhoria das condições de habitabilidade e de desenvolvimento comunitário das comunidades pobres localizadas na área da Bacia do Beberibe para a redução da pobreza e para a melhoria da qualidade ambiental da região metropolitana do Recife. Os projetos decorrentes do Prometrópole que foram ou estão sendo realizados no âmbito do PAC são: o Bacia do Beberibe – Unidades de Esgotamento (UEs) 03, 04, 08, 17, 19, 20, 21 e o Bacia do Beberibe II, ambos realizados pelo Município; e o projeto da UE-23, que compreende as comunidades de Capilé e Saramandaia no bairro de Campo Grande, realizado pelo Estado.

UMA INTERVENÇÃO PARCIAL: A URBANIZAÇÃO DA BACIA DO BEBERIBE - UES 03, 04, 08, 17, 19, 20, 21 E DIVERSAS COMUNIDADES

Os processos de formação das várias favelas que integram a área de intervenção do Projeto Urbanização da Bacia do Beberibe ocorreram em momentos diferentes, tendo como marco inicial a ocupação da Zona Norte do Recife decorrente da política de remoção dos mocambos das áreas centrais da cidade nos anos 1940. Os assentamentos se distribuem por toda a planície estuarina, mas, principalmente, ao longo dos cursos d'água do Rio Beberibe e seus afluentes e, em menor quantidade, na região de tabuleiros, ocupando de forma precária e irregular áreas públicas e privadas, parte sujeita a riscos físico-ambientais.

Os assentamentos mais antigos e consolidados apresentam a maior parte das construções em alvenaria e algum acesso a infraestruturas e serviços por conta das intervenções parciais ao longo do tempo. As ocupações mais recentes, em condições mais precárias e com edificações construídas predominantemente com materiais improvisados, estão situadas majoritariamente às margens dos cursos d'água em Áreas de Preservação Permanente (APPs). Em relação à inserção urbana, há diversos equipamentos sociais e comunitários no entorno implantados a partir das reivindicações das comunidades e de diversos programas públicos.

As diretrizes do Projeto Urbanização da Bacia do Beberibe foram:

- i) a urbanização de áreas de baixa renda por meio de ações integradas de infraestrutura urbana local;
- ii) a ampliação e melhoria dos serviços públicos;
- iii) a integração de áreas informais à malha da cidade formal; e
- iv) a urbanização de assentamentos precários na Bacia do Rio Beberibe (pavimentação, drenagem, equipamentos comunitários, estações elevatórias e ligações intradomiciliares de esgoto).

As obras pelo PAC abrangiam a implantação de saneamento integrado nas UEs 03, 04, 08, 17 e 19. As intervenções de saneamento referenciadas nas UEs (sub-bacias) não ficaram restritas às favelas, alcançando o entorno de forma ampla: atingiram mais de 29 mil famílias e cerca de 5.700 delas com acesso a infraestruturas de esgotamento sanitário.

As intervenções foram divididas em dois lotes: o Lote 1, Projeto de execução para Urbanização das Unidades de Esgotamento Sanitário referentes ao Lote I do PAC Beberibe I, Urbanização Integrada de Favelas/Bacia do Beberibe – UEs 3, 4, 8, 17, 19, 20 e 21, construção de conjuntos habitacionais, Rede de Esgotamento e Pavimentação de 28 ruas, duas Estações Elevatórias, 19 quilômetros de rede de esgoto, emissário e interceptor e um reservatório elevado; e o Lote 2, execução de urbanização integrada de Favelas/ Bacia do Beberibe – UEs 3, 4, 8, 17, 19, 20 e 21, construção de conjuntos habitacionais, pavimentação e drenagem de cinco vias.

Parte das intervenções implicou reassentamentos em áreas próximas, viabilizados a partir da provisão habitacional com a implantação de conjuntos denominados de Residenciais (R) e Habitacionais (H): R4, R6, R12, R13, R14, R16, R17, H7, H8, H11, H12 e H13, nos bairros do Arruda, Água Fria, Campina do Barreto, Fundão, Cajueiro, Porto da Madeira, Beberibe, Linha do Tiro, Dois Unidos e Passarinho, todos na cidade do Recife. Embora os conjuntos habitacionais devessem alcançar 2.665 famílias, nem todas as unidades foram construídas. Não foram previstas melhorias habitacionais no âmbito do projeto.

As obras de intervenção urbanística previstas no escopo original do projeto para as áreas de Brejo de Beberibe, principalmente a Comunidade de Vila Vintém, não foram realizadas. Foi executada, ainda, uma via marginal ao Rio Beberibe com ciclovias, passeios e canais de macrodrenagem, como o da Rua Vinícius de Moraes, com 165,35 metros de extensão. O canal é responsável pela drenagem dessa rua e de algumas ruas transversais, lançando as águas coletadas no Rio Beberibe. Além deste, também foi aberto o canal da Vila da Prefeitura, com 180,63 metros de extensão e lançamento no Rio Morno.

Os Conjuntos Habitacionais previstos no âmbito da urbanização do Beberibe e entregues até 2018 foram: (i) Habitacional R 02: Portão do Gelo, constituído por vinte e seis unidades habitacionais; (ii) Habitacional R4: Habitacional Vila Minerva, com 88 unidades habitacionais; (iii) Habitacional R6: Residencial Naná Vasconcelos, com 64 unidades habitacionais, uma quadra de esportes, uma praça de convivência e uma Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) compacta; (iv) Habitacional R12: Residencial Governador Eduardo Campos, integrado por 224 unidades habitacionais, quadra de esportes, uma praça de convivência e uma ETE compacta; (v) Habitacional R13: Residencial Governador Miguel Arraes, com 304 casas, quadra de esportes, praça de convivência e uma ETE compacta; (vi) Habitacional R14: Residencial Engenheiro Henock Coutinho, localizado na Rua Cortez, com 96 apartamentos e uma praça de convivência; (vii) Habitacional R16: Residencial Beberibe I, localizado na Avenida Beberibe, com 27 casas, além de parque infantil.; (viii) Habitacional R17: com 35 casas, além de parquinho; (ix) Habitacional H3: Conjunto Habitacional Beira Rio, com 320 unidades habitacionais, uma quadra de esportes e praça de convivência; (x) Habitacional H5: Conjunto Habitacional Felicidade, com 40 unidades habitacionais; (xi) Habitacional H7: Habitacional Vereador Miguel Batista, com 51 casas e uma praça de convivência; (xii) Habitacional H8: Conjunto Habitacional Vereador Liberato Costa Junior, com 64 casas e uma praça de convivência; (xiii) Habitacional H11: Habitacional Conselheiro Romeu da Fonte, com 17 casas, além de parquinho infantil; (xiv) Habitacional H12: Conjunto Habitacional Guilherme Uchoa, com 31 casas e uma praça; (xv) Habitacional H13: Conjunto Habitacional Irmã Terezinha, com 69 casas, um jardim em área comum implantado após a entrega das unidades habitacionais por solicitação dos moradores; (xvi) Habitacional H19: Conjunto Habitacional Santo Antônio, com 128 unidades habitacionais, uma quadra de esportes e uma praça de convivência.

Na concepção do sistema de coleta de esgoto dos conjuntos habitacionais, foi adotado o ramal condominial para reduzir os custos de implantação com menores profundidades para as tubulações, redução do número de poços de visita e facilidade na execução das ligações. Todavia, vale ressaltar que as redes condominiais implantadas nos anos 1990 no Recife apresentaram muitos problemas posteriores durante a manutenção a ser realizada pelos moradores.

O Trabalho Técnico Social (TTS) Beberibe foi dividido em seis eixos de intervenção: (i) Ações Participativas referentes à comunicação e mobilização social da população; (ii) Reassentamento das famílias cadastradas, antecedido de reuniões preparatórias para mudança, inserção no CADÚnico, processo de escolha das unidades habitacionais, visitas às obras; (iii) Ações Pós-Ocupação, com reuniões informativas sobre as taxas condominiais, o uso e ocupação adequados dos espaços comuns e privativos, regras de convivência; (iv) Educação Ambiental, Sanitária e Patrimonial; (v) Geração de Emprego e Renda, com cursos profissionalizantes, com atenção especial para novas formas de geração de renda aos reassentados que não puderam exercer atividades remuneradas nos conjuntos habitacionais ou próximas a eles; e (vi) Monitoramento e Avaliação.

Os processos de Pós-Ocupação, Gestão Condominial, Educação Ambiental e de Geração de Emprego e Renda da população foram abrangentes, embora não tenham sido concluídos. Portanto, o acompanhamento de pós-ocupação foi insuficiente para consolidar as organizações completas dos condomínios e de seus grupos gestores. Mesmo com algumas lacunas, o Trabalho Técnico Social foi importante pela necessidade de tratamento das complexas questões que envolvem os processos de reassentamento. Nesse sentido, a partir do Trabalho Técnico Social, buscou-se garantir os vínculos entre os moradores, a vizinhança e a cidade, e o acesso a meios de consumo coletivos como transporte, educação, saúde, cultura e lazer (FALCÃO; PONTES, 2018).



Para as intervenções do projeto Urbanização da Bacia do Beberibe, houve dificuldades e problemas decorrentes da complexidade das áreas e dos assentamentos sob intervenção e quanto à regularização e conflitos e ocupações de terrenos.

A maior parte de intervenções de macrodrenagem foi conservadora, desde a canalização de cursos d'água para melhorar as condições de escoamento das áreas sob intervenção, e sem explorar alternativas de retardamento e infiltração. Foram realizados, ainda, vários reassentamentos, o que gerou uma demanda significativa por desapropriação de terrenos, provisão habitacional e trabalho social.

As opções técnicas convencionais pela macrodrenagem via canalização e pelos reassentamentos predominaram sobre medidas estruturais e não estruturais alternativas e mais sustentáveis e integradas para o saneamento e para a urbanização dos assentamentos. Os conflitos sociais decorrentes das escolhas técnicas para as intervenções infraestruturais e habitacionais acabaram tendo que ser mediados pelo Trabalho Técnico Social.

Figura 2.

Conjunto Residencial Governador Miguel Arraes, localizado na Rua Pereira Barreto, bairro do Passarinho
Fonte: Andréa Rêgo Barros (2018). Disponível em: <http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/18/06/2018/prefeito-geraldo-julio-entrega-novas-moradias-no-residencial-miguel-arraes>.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PAC representou uma expressiva oportunidade de enfrentamento à histórica precariedade dos assentamentos ocupados pelos pobres e vulneráveis no Recife, contribuindo para ampliar a escala e os componentes de intervenção. O aproveitamento de programas e projetos locais antecedentes, como o Prometrópole, foi fundamental para a ampliação dos impactos das intervenções mesmo com as descontinuidades e fragmentações administrativas e institucionais.

Diversos problemas comuns a obras do PAC em outras cidades caracterizaram as intervenções em favelas no Recife a partir desse programa: a lentidão nos processos de aprovação, contratação e execução das intervenções; a inconsistência dos diagnósticos e projetos; dificuldades para desapropriação dos terrenos destinados à implantação de empreendimentos habitacionais para reassentamentos; a insuficiência de recursos disponibilizados pelo PAC para urbanizações abrangentes e integrais. Parte desses problemas esteve relacionada às capacidades limitadas dos setores e órgãos governamentais responsáveis e, também, das empresas projetistas e construtoras, resultando atrasos, reajustes de escopos de serviços e ações e redução das intervenções.

As intervenções integrais e concentradas de urbanização e de provisão habitacional para reassentamentos foram as únicas concluídas. As camadas de urbanização parcial com a implantação de redes e serviços de saneamento têm gerado melhorias significativas nas condições de vida das pessoas e famílias afetadas pelas intervenções, mesmo que tenham sido restritas a opções técnicas convencionais.

Os impactos do PAC nas favelas do Recife poderão ser mais bem avaliados após a conclusão das intervenções. Contudo, a tendência à fragilização e descontinuidade dos aparatos, estruturas e órgãos locais que atuam com urbanização, regularização urbanística e fundiária de favelas após as intervenções, provavelmente dificultará acúmulos de conhecimentos e de capacidades institucionais. Conseqüentemente, essa tendência diminuirá as possibilidades de realização de intervenções mais integradas, abrangentes, integrais e qualificadas no futuro.

REFERÊNCIAS

BRASIL (1979). Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/455729.pdf>. Acesso em: 8. ago. 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades (2018). Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): Informações do Termo de Contrato. Dados Sistematizados em fevereiro 2018. Brasília: Governo do Brasil: Ministério das Cidades.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CAIXA) (2018). Cadastro Financiamento e Operações Especiais. Recife: Gerência Executiva e Negocial de Governo GIGOV, março 2018. (Mimeo)

ENGECONSULT (2018). Proposta Técnica para Bacia do Rio Beberibe. Recife.

FALCÃO, D.; PONTES, A. F. (2018). Programas Habitacionais em Assentamentos Precários: Até onde a vontade vai. *Anais... In: Anais do Congresso Observatório das Metrópoles 20 anos. As metrópoles e o direito à cidade: dilemas, desafios e esperanças.* Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) (2011). Censo Demográfico 2010: aglomerados subnormais – primeiros resultados. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/default_aglomerados_subnormais.shtm. Acesso em: 16 mar. 2018.

MIRANDA, L.; MORAES, D. (2007). O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In A. L. CARDOSO. *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX.* Porto Alegre: Caixa Econômica Federal, p. 415-435.

MORAES, D. A. (2017). Revisitando as ZEIS e o PREZEIS no Recife: entre o reformismo e o Direito à Cidade. In: XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2017, São Paulo. *Anais... XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional.* São Paulo: FAUUSP, p. 182-202.

OBSERVATÓRIO PERNAMBUCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PRÁTICAS SOCIOAMBIENTAIS (2009). Sistema de Informações Georreferenciadas dos Assentamentos Populares da Região Metropolitana do Recife. Recife: Observatório PE; Fase. Disponível em: <http://www.arcgis.com/home/webmap/viewer.html?webmap=14bde26a517f446dae43cf50c04568e7>. Acesso em: 10. abr. 2018.

PREFEITURA DO RECIFE (2016). Atlas das infraestruturas públicas das comunidades de Interesse Social do Recife. Recife: Prefeitura do Recife. Disponível em: <http://mundosafari.com.br/projetos/2015/prefeitura-atlas/>. Acesso em: 9. ago. 2018.

Entre intervenções parciais e integrais
a urbanização de assentamentos precários no Recife a partir do PAC

PREFEITURA DO RECIFE (2007). Autarquia de Saneamento do Recife – SANEAR. Projeto de terraplenagem, pavimentação, drenagem e contenção de talude na bacia do rio Beberibe. Recife: Prefeitura do Recife.

PREFEITURA DO RECIFE (1980). Decreto Municipal nº 11.670/1980. Institui as Áreas Especiais da Cidade do Recife, e dá outras providências. Recife, 22 de agosto de 1980.

PREFEITURA DO RECIFE (1995). Lei Municipal n.º 16.113, de 6 de novembro de 1995. Dispõe sobre o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - Prezeis e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1995/1611/16113/lei-ordinaria-n-16113-1995-dispoe-sobre-o-plano-de-regularizacao-das-zonas-especiais-de-interesse-social-prezeis-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 8. ago. 2018.

PREFEITURA DO RECIFE (2018). Secretaria Saneamento do Recife. Quadro de Composição de Investimentos das UEs 03, 04, 08, 17, 19, 20 e 21. Recife: Prefeitura do Recife.

DINÂMICAS RECENTES EM FAVELAS DA METRÓPOLE DE SÃO PAULO

um olhar sobre a expansão territorial periférica

Sacha Senger

INTRODUÇÃO

As favelas passam a ter relevância no contexto urbano brasileiro a partir da segunda metade do século XX, quando a pobreza e a desigualdade social se intensificam no Brasil. O período foi marcado por crescimento econômico, mas também por precarização e informalização das relações de trabalho, tornando uma parcela da população trabalhadora endividada e/ou com renda insuficiente para ter acesso ao mercado formal de habitação (CARDOSO, 2007).

Espaços que já compõem o cenário urbano brasileiro (seja em cidades grandes, seja em cidades médias), as favelas surgem e se consolidam majoritariamente em áreas periféricas, próximas a cursos d'água, abaixo de linhas de alta tensão, em faixas de domínio de rodovias e ferrovias, entre outras áreas não edificáveis pela legislação. Estão inseridas em espaços que “sobram”, que não são fiscalizados e/ou que não são de interesse do mercado imobiliário.

A mensuração das favelas em escala metropolitana é um desafio que esbarra na dificuldade das administrações locais em controlar o surgimento desses espaços e manter uma base de dados atualizada. Muitos municípios não dispõem de recursos técnicos, humanos e/ou financeiros que permitam determinar o número real das favelas que surgem em seus territórios.

Tendo isso em vista, a informação relativa aos aglomerados subnormais é a única fonte de dados confiável e padronizada de abrangência nacional que permite quantificar as favelas nas metrópoles brasileiras. O aglomerado subnormal é definido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como “um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa”¹ (IBGE, 2011).

Considerando o aglomerado subnormal uma definição aproximada do que se considera *favela*, análises realizadas por Pasternak (2004) revelaram o aumento exponencial do número de domicílios em favelas ao longo das décadas. As taxas de crescimento da população favelada eram sempre superiores às taxas da população total:

Entre 1980 e 1991, os domicílios totais para o país cresceram 3,08% ao ano, enquanto os favelados cresceram 8,18% anuais. No período seguinte - entre 1991 e 2000 - os domicílios totais aumentaram 3,05% anuais, enquanto os favelados tiveram uma taxa de incremento anual de 4,18%. A população favelada em 1980 alcançava 2,25 milhões de pessoas, a de 1991, mais de 5 milhões, e a do ano 2000, em torno de 7,2 milhões” (PASTERNAK, 2006, p. 184).

No ano de 1991, o Censo Demográfico contabilizou mais de três mil aglomerados subnormais por todo o país, um número provavelmente subestimado², mas que já demonstrava a relevância das favelas nas regiões metropolitanas brasileiras (IBGE, 1991).

1. Para identificar os aglomerados subnormais no tecido urbano, são considerados os seguintes critérios: “Ocupação ilegal da terra, e possuir pelo menos uma das seguintes características: urbanização fora dos padrões vigentes - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou precariedade de serviços públicos essenciais, tais quais energia elétrica, coleta de lixo e redes de água e esgoto” (IBGE, 2011).

2. A forma como o IBGE realiza a contagem do aglomerado subnormal pode causar distorções no número dessa população, pois, se em um setor censitário

Conforme apurado no último Censo Demográfico (realizado em 2010), 5,61% da população brasileira habitava em favelas, o que representa 3,2 milhões de pessoas (IBGE, 2011). Por meio da leitura dos dados censitários realizada por Pasternak e D'Ottaviano (2016), é possível aferir um forte aumento dos aglomerados subnormais, também, na primeira década deste século. Entre os anos 2000 e 2010, enquanto a taxa anual de aumento de domicílios cresceu no Brasil a 0,57%, a taxa para domicílios em aglomerados subnormais foi de 6,93%, ou seja, razão 12 vezes maior.

O CONTEXTO DE SÃO PAULO

As primeiras favelas de São Paulo têm origem em meados da década de 1940, como consequência dos despejos ocorridos no centro da cidade, da política de higienização e da falta de alternativas habitacionais para as classes menos favorecidas. Bonduki (2011) aponta que esses primeiros núcleos de barracos precários, construídos em terrenos baldios próximos às regiões centrais e industriais, simbolizavam resistência do inquilinato despejado a se mudar para a periferia.

Ainda que tenha causado incômodo às elites na época, as favelas paulistanas só passaram a ser vistas pelo poder público como um problema a partir da década de 1970. Até então, a alternativa habitacional para grande parte da população de baixa renda era a autoconstrução em loteamentos periféricos, enquanto as favelas representavam moradia para apenas 1,0% da população (BONDUKI, 2011).

Foi na década de 1980 quando houve aumento de domicílios em favelas de forma exponencial em São Paulo. As taxas de crescimento chegaram a 7,07% anuais, quase o dobro do município como um todo, que foi de 3,66% anuais (PASTERNAK, 2004).

houver 51 casas, todo o setor será considerado aglomerado subnormal, mesmo que as demais casas não possuam as mesmas características. Por outro lado, favelas pequenas, com menos de 51 casas precárias, não constarão na base de dados.

Segundo análises de Pasternak (2004) e Pasternak e D'Ottaviano (2016) a partir de dados censitários do IBGE, assim como nos dados de abrangência nacional, as taxas de crescimento de domicílios em favelas na metrópole paulistana foram mais elevadas que as da população no geral em todas as décadas.

O Gráfico 1 confirma o contínuo crescimento do número de domicílios em assentamentos precários:

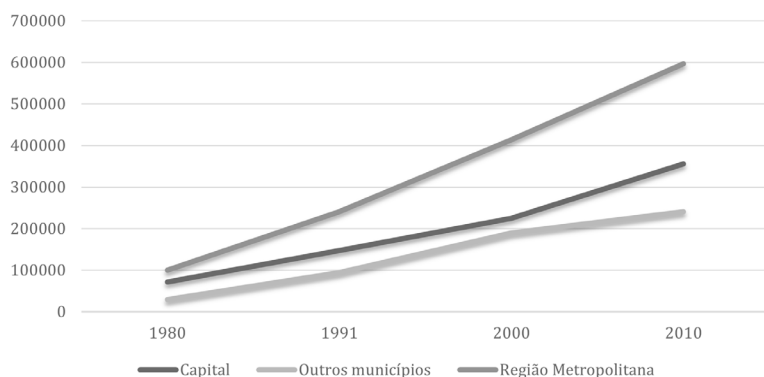


Gráfico 1.

Delimitação do 4º Distrito, na cidade de Porto Alegre
Fonte: Elaborado por Carolina Rezende Faccin, a partir de base cartográfica do Google Maps (2019).

Os dados dos Censos Demográficos apontam que, no início da década de 1990, 5,72% da população da Região Metropolitana de São Paulo habitava em favelas, porcentagem que cresceu para 8,14% em 2000, e que se manteve em crescimento, chegando a 9,79% em 2010. De acordo com o último Censo Demográfico, a Região Metropolitana de São Paulo, composta por 39 municípios, atingiu 21,4 milhões de habitantes e, desse total, cerca de 2,1 milhões viviam em aglomerados subnormais.

Ainda não há dados oficiais comprobatórios de que essa tendência tenha sido mantida entre 2010 e 2020, embora existam indícios de que esses números permaneçam crescendo. Tais dados serão apresentados nos tópicos a seguir.

METODOLOGIA

Para a composição deste estudo, a metodologia foi desenvolvida a partir de dados provenientes da Organização Não Governamental TETO, que desenvolve trabalho social em assentamentos, em sua maioria, urbanos e periféricos recentes e extremamente precários.

Até o fim de 2017, a base de dados da organização contava com mais de 300 favelas que haviam sido previamente mapeadas, posteriormente visitadas e catalogadas por meio do preenchimento de uma ficha de reconhecimento. Para a detecção dessas favelas, voluntários foram capacitados para observação³ de imagens de satélite, feita periodicamente e organizada regionalmente.

Como o recorte temporal da pesquisa contempla o período de 2011 a 2017, para a consolidação da base de dados deste estudo, foi necessário filtrar – a partir da comparação de imagens de diferentes anos – apenas aqueles espaços que haviam sofrido expansão territorial após 2010, o que culminou no mapeamento de 117 novos núcleos precários. Por meio desse trabalho de verificação e seleção das favelas recentes, também foi possível detectar novos espaços precários que não constavam na base de dados do TETO e que foram adicionados à base de dados deste artigo.

Concomitantemente à contagem de novos assentamentos, também a partir de comparação de imagens de diferentes anos, foi realizada a contagem de novas construções ano a ano. Isso permitiu identificar fases em que houve crescimento mais vertiginoso, além de realizar uma estimativa do número de construções novas durante o período. Tal estimativa foi calculada por meio de desenhos de poligonais no *software* Google Earth, considerando densidade e área de cada um dos assentamentos.

3. A orientação dada aos voluntários era de que deveriam ser priorizadas as favelas mais precárias, mas nem sempre foi possível definir, a partir dessas imagens, se um assentamento era ou não precário. De todo modo, a irregularidade do traçado viário, a forma desordenada de disposição das moradias, a inexistência de pavimentação das vias, o tempo de início de ocupação observado pela comparação de imagens de anos anteriores, entre outros aspectos, poderiam sugerir o grau de consolidação de um determinado assentamento. Sendo assim, a capacitação dos voluntários consistia em instruí-los a respeito dessas características, de forma que a busca acontecesse da maneira mais eficiente possível.

CARACTERIZAÇÃO REGIONAL

Para uma contextualização inicial, foram relacionadas as informações de todos os municípios da Região Metropolitana de São Paulo com aglomerados subnormais detectados em 2010 e comparadas com as informações do banco de dados consolidado em 2017 para esta pesquisa. No levantamento do IBGE, foram contabilizados 24 municípios, 3.246 aglomerados subnormais e 596.479 domicílios. Já a base de dados de favelas recentes contou com 14 municípios, 117 novas favelas e 38.813 novas construções (Tabela 1).

Os números mais significativos, quando comparados aos dados de 2010, ocorreram nos municípios de Jandira, com quase 26,0% de aumento de domicílios em favelas, e em Ferraz de Vasconcelos e Itapeverica da Serra, com 20,0% cada. Também tiveram destaque os municípios de Carapicuíba e Suzano, com 14,0% cada, São Paulo, com 8,0%, e Osasco, com 7,0%.

Uma surpresa foi a região do ABC, a sul da capital, que historicamente teve formação de favelas em grande quantidade em seus territórios, mas que, no período estudado, apresentou números baixos de formação de novos assentamentos. Diadema não registrou nenhuma nova favela e os municípios de São Bernardo do Campo e Santo André não chegaram a registrar nem 2,0% de aumento de novas construções em favelas.

Em se tratando de números absolutos, o município de São Paulo foi o que mais teve favelas contabilizadas em seu tecido urbano, com um total de 75, o que representou 64,0% do todo. Guarulhos, o segundo maior município da região, apresentou 11, totalizando aproximadamente 9,0% de favelas recentes. Os demais municípios apresentaram números mais baixos, com variações de 1,0 a 5,0% do resultado total.

Tabela 1. Aumento de favelas entre 2010-2017 na Região Metropolitana (RM) de São Paulo

Fonte: Elaborado pela autora a partir do Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2011), TETO Brasil (2017) e Google Earth (2017).

Dinâmicas recentes em favelas da metrópole de São Paulo
um olhar sobre a expansão territorial periférica

	2010		2017		Aumento (%)	
	Aglomerados	Domicílios	Favelas	Construções	Favelas	Domicílios
RM de São Paulo	3.246	596.479	117	38.813	3,6	6,51
Barueri	6	669	0	0	0	0
Caieiras	6	670	0	0	0	0
Cajamar	3	796	0	0	0	0
Carapicuíba	39	7.724	6	1.110	15,38	14,37
Cotia	3	352	0	0	0	0
Diadema	131	24.616	0	0	0	0
Embu das Artes	56	8.967	2	450	3,57	5,02
Ferraz de Vasconcelos	21	3.102	3	640	14,29	20,63
Francisco Morato	27	2.365	0	0	0	0
Franco da Rocha	18	2.522	0	0	0	0
Guarulhos	305	57.653	11	2.700	3,61	4,68
Itapeçerica da Serra	3	388	1	80	33,33	20,62
Itapeví	4	851	0	0	0	0
Itaquaquecetuba	35	7.412	1	150	2,86	2,02
Jandira	2	578	2	150	100	25,95
Mauá	101	22.894	4	810	3,96	3,54
Osasco	124	21.505	4	1.650	3,23	7,67
Ribeirão Pires	4	892	0	0	0	0
Santana de Parnaíba	2	1.100	0	0	0	0
Santo André	111	23.806	3	380	2,70	1,60
São Bernardo do Campo	197	43.072	2	520	1,02	1,21
São Paulo	1.998	355.756	75	29.833	3,75	8,39
Suzano	17	1.438	2	210	11,76	14,60
Taboão Da Serra	33	7.351	1	140	3,03	1,90

OBS: Não é possível afirmar que todas as novas construções mapeadas via imagem de satélite configuram domicílios, pois algumas podem estar vazias, aguardando serem ocupadas, numa espécie de dinâmica de especulação imobiliária muito comum em favelas recentes. Portanto, há que se considerar que o cálculo do aumento domiciliar pode estar superestimado.

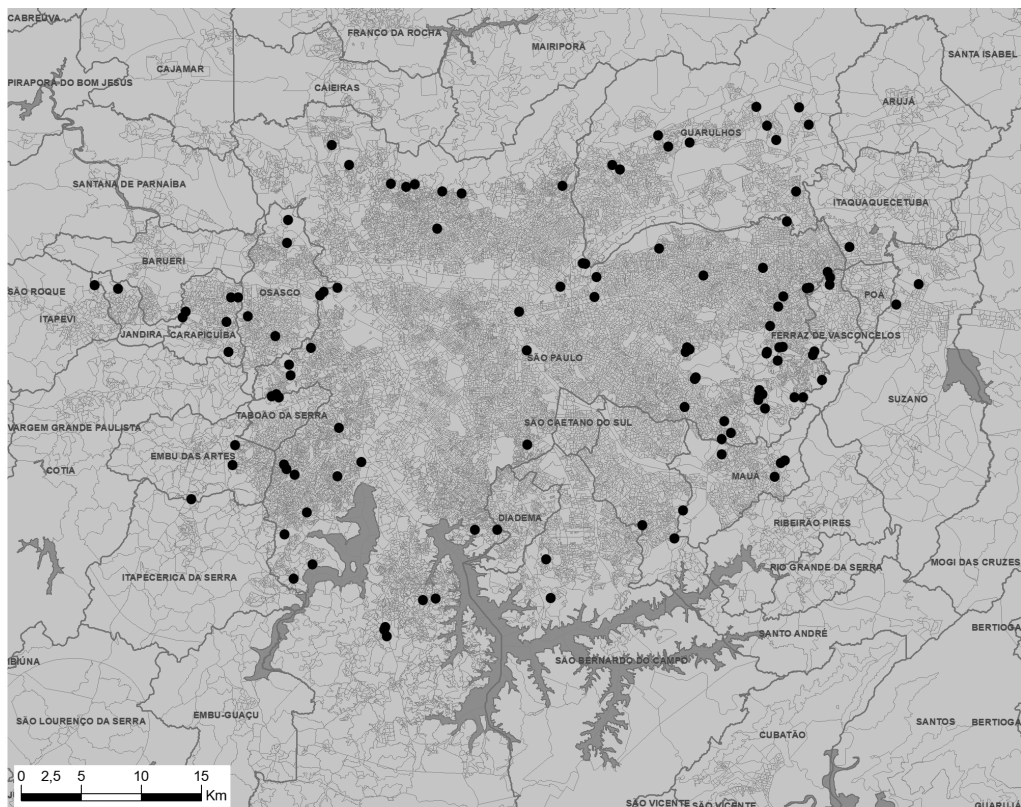


Figura 1.

Localização das favelas recentes na metrópole de São Paulo

Fonte: Elaborado pela autora a partir do Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2011), TETO Brasil (2017) e Google Earth (2017).

As 117 favelas mapeadas se localizavam, prioritariamente, nas áreas mais periféricas da conurbação urbana de São Paulo (Figura 1). A zona que mais apresentou concentração de favelas recentes foi a Zona Leste de São Paulo e municípios adjacentes – Itaquaquecetuba, Suzano, Ferraz de Vasconcelos e Mauá –, com um total de 48 favelas. Nota-se, também, uma considerável concentração de novos núcleos na região oeste da capital e dos municípios próximos – Carapicuíba, Embu das Artes, Osasco e Taboão da Serra –, totalizando 27 favelas nessas localidades. Outra observação relevante se refere aos 19 aglomerados de favelas que surgiram a norte, localizados muito próximos ao limite com a Serra da Cantareira, tanto no município de São Paulo como no de Guarulhos.

ANÁLISE DOS ZONEAMENTOS MUNICIPAIS

Tabela 2.

Inserção das favelas recentes nos zoneamentos municipais⁴

Fonte: Elaborado pela autora a partir da consulta às leis de zoneamento dos municípios listados.

A fim de compreender as características territoriais predominantes das favelas recentes, foi realizado um trabalho de sobreposição dos mapas de zoneamento dos planos diretores municipais de cada município. A síntese dessa leitura dos zoneamentos municipais pode ser observada na Tabela 2, a seguir:

Município	ZEIS		Zonas de proteção ambiental		Zonas Industriais		Zonas Mistas		Zonas de desenvolvimento econômico		Outros	
	Favelas	Construções	Favelas	Construções	Favelas	Construções	Favelas	Construções	Favelas	Construções	Favelas	Construções
Carapicuíba	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Embu das Artes	1	200	1	250	0	0	0	0	0	0	0	0
Ferraz de Vasconcelos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Guarulhos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Itapeperica da Serra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	80
Itaquaquecetuba	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	150
Jandira	0	0	0	0	2	150	0	0	0	0	0	0
Mauá	0	0	0	0	0	0	2	250	2	650	0	0
Osasco	2	850	0	0	1	600	0	0	0	0	1	200
Santo André	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
São Bernardo do Campo	2	520	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
São Paulo	47	22.460	13	2.490	4	775	6	1.570	0	0	5	2.490
Suzano	1	90	1	120	0	0	0	0	0	0	0	0
Taboão da Serra	0	0	1	140	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	53	24.120	16	3.000	5	1.375	8	1.820	4	650	8	2.920

OBS: Não foram encontrados para consulta os mapas de zoneamento de Carapicuíba e Ferraz de Vasconcelos. No caso de Guarulhos e Santo André, no momento de consolidação dessa pesquisa, os municípios passavam por um processo de revisão de suas legislações e, por isso, não estavam disponíveis os mapas de zoneamentos anteriores.

4. Não foram encontrados os mapas de zoneamento de Carapicuíba e Ferraz de Vasconcelos para consulta. No caso de Guarulhos e Santo André, no momento de consolidação desta pesquisa, os municípios passavam por um processo de revisão de suas legislações e, por isso, os respectivos mapas de zoneamentos anteriores não estavam disponíveis.

Os resultados que surgem a partir das sobreposições com os zoneamentos municipais revelam que mais da metade das 117 favelas analisadas, com um total de 53, estava inserida dentro de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Quando olhamos apenas para o número absoluto de construções – quase 39.000 –, essa porcentagem salta para 71,0%, enquanto apenas 9,0% delas estavam em zonas de proteção ambiental.

ANÁLISE CRONOLÓGICA

Quando analisada ano a ano, a expansão territorial se mostrou baixa em 2011 e 2012, com pouco mais de 1.000 construções no primeiro ano e quase 700 no segundo. No entanto, houve um crescimento repentino de 7.000 em 2013, até atingir o maior pico em 2014, com mais de 12.000 novas moradias. Em 2015, o alto crescimento se manteve, com 7.000. Em 2016, chegou a quase 6.000, decrescendo em 2017, com aproximadamente 4.000. Apesar das remoções ao longo dos anos, em nenhum ano o número de construções decresceu, apresentando variação na taxa de crescimento apenas, segundo mostram a Tabela 3 e o Gráfico 2.

Tabela 3.

Crescimento de construções em favelas recentes ao longo da década

Fonte: Elaboração da autora com base em Google Earth (2017).

Construção / Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total de construções	1.035	1.725	9.050	21.620	28.920	34.670	38.825
Novas construções por ano	1.035	690	7.325	12.570	7.300	5.750	4.155

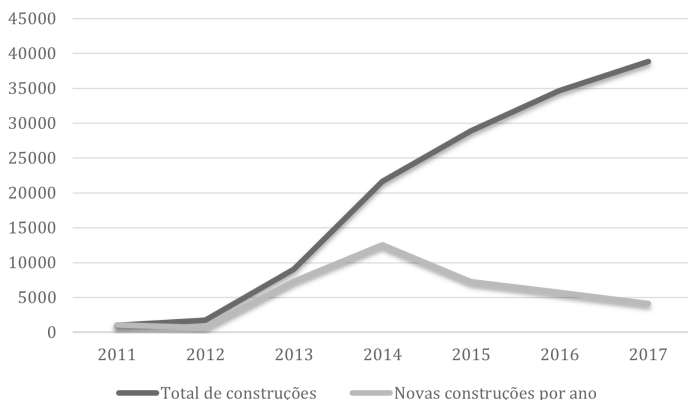


Gráfico 2.

Crescimento do número de construções em favelas recentes

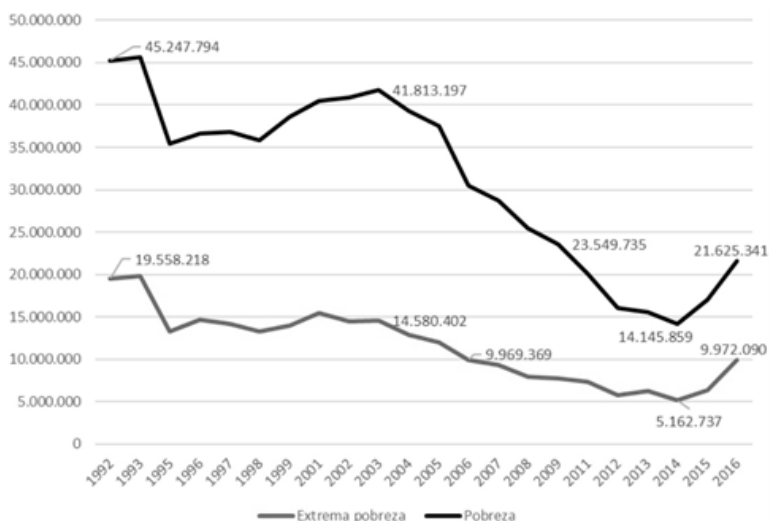
Fonte: Elaboração da autora com base em Google Earth (2017).

Ao observar o crescimento exponencial concentrado principalmente nos anos de 2013, 2014 e 2015, buscou-se encontrar explicações para esse fenômeno. A primeira suposição feita tinha relação direta com a economia do país; portanto, recorreu-se a referências de pesquisas que pudessem comprovar essa hipótese. Um estudo elaborado por Menezes e Januzzi (2018) a partir dos resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) concluiu que houve um crescimento da extrema pobreza, principalmente, na virada do ano de 2014 para 2015 (Gráfico 3).

Gráfico 3.

Pessoas em pobreza e pobreza extrema no Brasil (1992-2016).

Fonte: Menezes e Januzzi (2018).



Os autores observaram que, nas últimas duas décadas, o país viveu dois momentos de diminuição da pobreza: o primeiro em 1995, muito provavelmente devido à estabilização da moeda, e o segundo entre os anos de 2003 e 2013, durante os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva e o primeiro mandato de Dilma Rousseff, em que houve uma “virtuosa combinação de uma política de desenvolvimento com inclusão por meio de programas e ações especificamente voltados para grupos sociais mais vulneráveis”.⁵

5. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/2018/03/07/com-o-aumento-da-extrema-pobreza-brasil-retrocede-dez-anos-em-dois/>. Acesso em 12 jul. 2020.

No entanto, há uma interrupção dessa trajetória e, por meio dos dados divulgados pela PNAD,

[...] assiste-se a um agudo empobrecimento de parte da população, retrocedendo a patamares que tinham sido superados. É muito preocupante que, no que diz respeito à extrema pobreza, o Brasil voltou, em apenas dois anos, ao número de pessoas registradas dez anos antes, em 2006. Entre 2014 e 2016 o aumento desse contingente foi de 93%, passando de 5,1 milhões para 10 milhões de pessoas. Em relação aos pobres, o patamar de 2016 – 21 milhões – é o equivalente ao de oito anos antes, em 2008, e cerca de 53% acima do menor nível alcançado no país, de 14 milhões, em 2014.⁶ (MENEZES; JANUZZI, 2018, s. p.).

Pochmann (2016) também apontou queda na desigualdade na renda entre os anos de 2003 e 2012. Segundo o autor, apesar da crise global iniciada em 2008, as medidas econômicas adotadas pelo Brasil mantiveram a taxa de desemprego decrescente até o fim de 2014. O economista observa, no entanto, o reaparecimento da recessão a partir de 2015, e destaca os principais efeitos no mercado de trabalho:

[...] o ano de 2015 pode ser compreendido com um ponto de inflexão no comportamento do mercado de trabalho desde o início dos anos 2000. Após vários anos de trajetória de queda, a taxa de desemprego do Brasil metropolitano voltou a crescer significativamente, chegando a ser 41,5% superior no mês de julho em comparação a janeiro de 2015. No mesmo período de tempo, por exemplo, a taxa de desemprego foi 2,1% maior em 2014, 3,7% superior em 2013 e 1,8% inferior em 2012 (POCHMANN, 2016, p. 23).

Outro ponto muito válido comentado por Pochmann (2016) foram as atividades mais afetadas e que tiveram maior crescimento na taxa de desemprego durante o ano de 2015: o trabalho doméstico (72,2%), a construção civil (54,3%) e a indústria (45,2%).

6. O IBGE (2019) divulgou números mais recentes de uma pesquisa realizada em 2018 e comprovou que a extrema pobreza seguiu crescendo e atingiu, naquele ano, 13,5 milhões de pessoas, correspondendo a 6,5% da população total. Já para pobreza, o número absoluto foi de 38,1 milhões de pessoas, referente a 18,3% de toda a população brasileira.

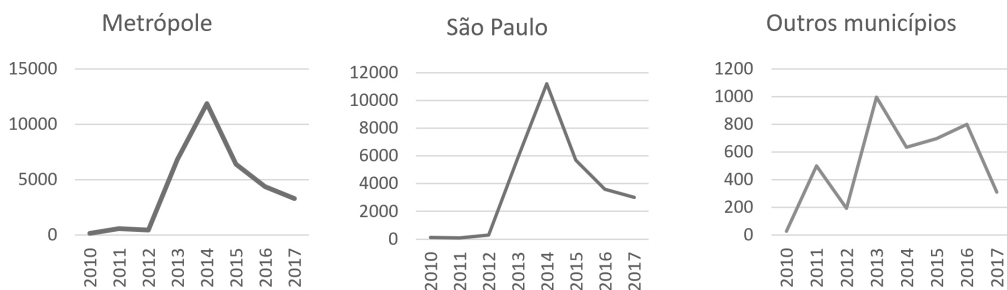
Esses dados de conjuntura nacional apontam inegavelmente para o empobrecimento das classes mais baixas a partir da segunda metade da década. Entretanto, não justificam o crescimento repentino das favelas recentes em 2013 e o pico sofrido em 2014. Com o intuito de compreender melhor a natureza dessas ocupações e encontrar outras hipóteses para justificar esses números, outros dados foram considerados e analisados quantitativamente, ano a ano.

Para elaborar os três gráficos seguintes (condensados no Gráfico 4), foram considerados os dados das 94 favelas recentes inseridas em municípios que dispunham do mapa de zoneamento no momento em que esta pesquisa estava sendo desenvolvida. O primeiro gráfico da série apresenta o número de construções ano a ano, considerando as 94 favelas da conurbação urbana. O segundo gráfico apresenta os dados das favelas de São Paulo, que somam um total de 75, enquanto o último, com 19 favelas recentes, apresenta os dados das favelas localizadas nos municípios de Embu das Artes (2), Itapecerica da Serra (1), Itaquaquecetuba (1), Jandira (2), Mauá (4), Osasco (4), São Bernardo do Campo (2), Suzano (2) e Taboão da Serra (1).

Gráfico 4.

Número de construções por ano na metrópole, no município de São Paulo e em outros municípios

Fonte: Elaborado pela autora.



A semelhança entre as linhas de crescimento do primeiro e do segundo gráfico, somada à diferença entre as linhas do segundo e do terceiro gráfico, denotam que o pico atingido em 2014 se concentrou no município de São Paulo.

Os gráficos seguintes (apresentados no Gráfico 5) repetem a lógica das localidades apontada nos gráficos anteriores. Na primeira linha de gráficos, considerou-se apenas os dados das favelas recentes que se localizavam em ZEIS. Foram analisadas 53 favelas no total, das quais 47 estavam localizadas em São Paulo, enquanto apenas seis se concentravam nos demais municípios. Os gráficos da segunda linha (apresentados no Gráfico 6) foram elaborados com dados de favelas que se localizavam em outros zoneamentos que não fossem de ZEIS. No total, foram consideradas 41 favelas, sendo 28 no município de São Paulo e 13 em outros municípios adjacentes da conurbação urbana.

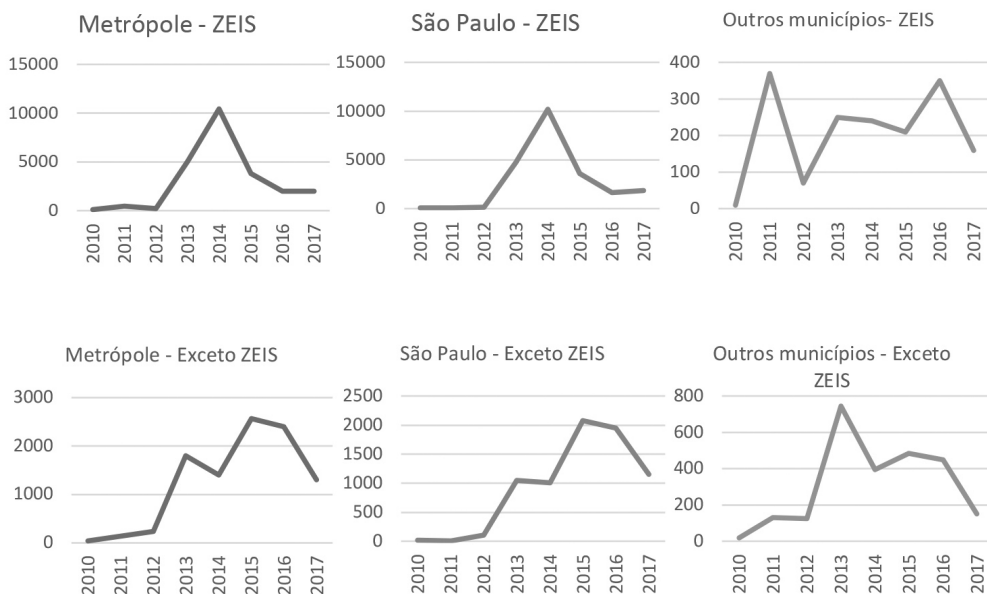
Gráfico 5.

Número de construções em ZEIS por ano na metrópole, no município de São Paulo e em outros municípios

Gráfico 6.

Número de construções (exceto em ZEIS) por ano na metrópole, no município de São Paulo e em outros municípios

Fonte: Elaborado pela autora.



Como já explicitado anteriormente, o número de novas construções localizadas em ZEIS no ano de 2017 atingiam 71,0% do total contabilizado neste estudo. A partir dos gráficos apresentados, fica perceptível que a maior parte também se concentrava no município de São Paulo e que o pico de novas construções se deu no ano de 2014, com aproximadamente 10.000.

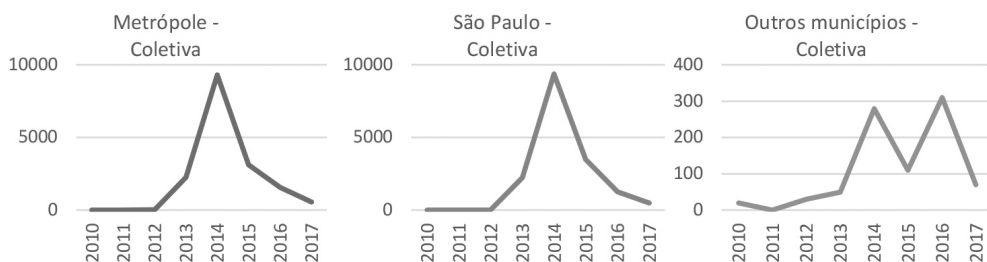
Por outro lado, ainda em São Paulo, em outras zonas que não fossem ZEIS, o aumento de construções se mostrou maior nos anos de 2015 e 2016, com números próximos a 2.000, enquanto, para outros municípios, o pico foi em 2013 com aproximadamente 700 novas construções. Em outros municípios, o número de novas construções foi menor em ZEIS do que nos demais zoneamentos, lógica contrária ao que ocorreu em São Paulo.

Ainda na busca de compreender a natureza dessas ocupações novas, fez-se uma separação entre as favelas que haviam se formado por meio de iniciativas coletivas e as que haviam se formado de maneira espontânea⁷. A primeira linha (Gráfico 7) dos gráficos a seguir contempla dados das 25 favelas cujos moradores se organizaram coletivamente para a ocupação, sendo 20 no município de São Paulo e cinco em outros municípios. Já na segunda linha (Gráfico 8), foram contemplados dados de favelas que se formaram espontaneamente, sem qualquer iniciativa coletiva, com um total de 64 favelas, 40 em São Paulo, 24 nos demais municípios.

Gráfico 7.

Número de construções em favelas de iniciativa coletiva por ano na metrópole, no município de São Paulo e em outros municípios

Fonte: Elaborado pela autora.



7. Só foi possível realizar essa divisão porque no formulário preenchido durante as visitas de reconhecimento do local havia uma questão específica sobre esse tema.

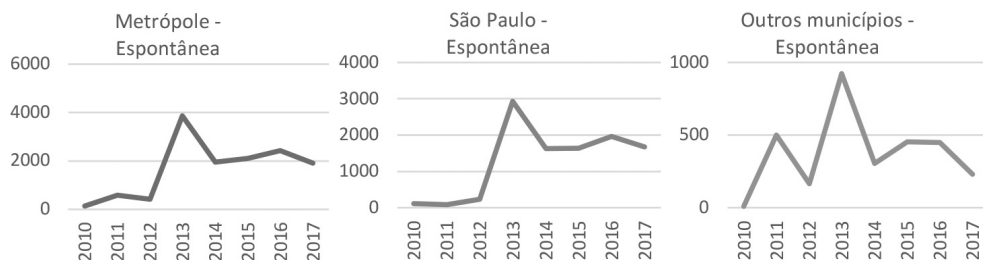


Gráfico 8.

Número de construções em favelas espontâneas por ano na metrópole, no município de São Paulo e em outros municípios

Fonte: Elaborado pela autora.

Uma primeira observação importante a se fazer levando em conta os gráficos apresentados é que, embora o número de favelas formadas espontaneamente seja maior tanto em São Paulo, quanto em outros municípios, quando olhamos apenas para o número de construções, ele se mostra maior em favelas organizadas coletivamente. A média do número de construções nas favelas de surgimento espontâneo é de aproximadamente 240 por assentamento, enquanto naquelas de ocupação coletiva o número sobe para cerca de 680.

Outro ponto a ser observado é que, para o município de São Paulo, as curvas dos gráficos de ocupações coletivas e de favelas localizadas em ZEIS é semelhante, considerando-se o grande pico em 2014. O dado sugere que as grandes ocupações surgiram de uma só vez e que propositalmente se fixaram em zoneamentos nos quais as remoções seriam menos prováveis. Por outro lado, há também uma concentração de novas construções em favelas de surgimento espontâneo no ano de 2013.

Foram elaborados gráficos (Gráfico 9) considerando apenas favelas em áreas de proteção ambiental, já que esse tipo de zoneamento foi o que apareceu em segundo lugar com maior número de construções. No total, foram contabilizadas 16 favelas, em que 13 se localizavam em São Paulo e três nos outros municípios.

Dinâmicas recentes em favelas da metrópole de São Paulo um olhar sobre a expansão territorial periférica

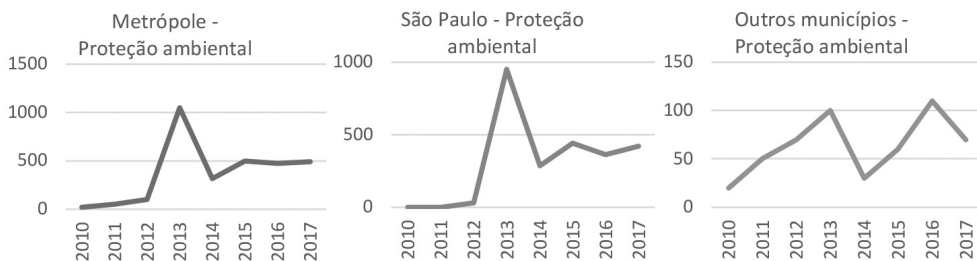


Gráfico 9.

Número de construções em áreas de proteção ambiental por ano na metrópole, no município de São Paulo e em outros municípios

Fonte: Elaborado pela autora.

Como é possível observar, para o município de São Paulo, o pico de novas favelas em áreas de Proteção Ambiental no ano de 2013 é semelhante ao pico das favelas surgidas espontaneamente mostradas nos gráficos anteriores. Isso é um forte indício de que as duas características estão conectadas, assim como há relação entre as favelas de formação coletiva e as favelas em áreas de ZEIS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nas informações apresentadas, concluiu-se que as favelas recentes são assentamentos que surgem, em sua maioria, nas franjas metropolitanas, com o propósito de ocupar terrenos vazios adjacentes ao mínimo de infraestrutura já estabelecida. O destino de preferência é São Paulo, que concentra mais oportunidades e acesso mais fácil aos serviços públicos em comparação à maior parte dos demais municípios da metrópole.

Quanto à forma de surgimento dessas favelas, ficou evidente a ativa atuação dos movimentos sociais, principalmente no município de São Paulo. Em um país onde a propriedade privada está acima do direito à moradia e a prática de ocupar áreas ociosas é cada vez mais criminalizada, faz-se necessário destacar:

A invasão de terras é parte integrante do processo de urbanização no país. Gilberto Freire se refere a ela como prática de 100 anos atrás. A novidade recente, que vem dos anos 80, é que as invasões começam a se transformar: de ocupações gradativas, resultado de ações individuais familiares, para ganhar um sentido massivo e organizado, a partir da crise econômica que se inicia em 1979. Várias cidades brasileiras apresentam, a partir dessa data, a ocorrência de ocupações coletivas e organizadas de terra, mais raras nas décadas anteriores. Isto não significa que as ocupações gradativas e espontâneas deixaram de existir. Ao contrário, continuaram a se fazer e a constituir a maior causa da origem da formação de favelas, mas o fato é que passaram, a partir dessa data, a conviver com a prática citada (MARICATO, 1999, pp. 7-8).

Essa afirmação pode ser comprovada a partir dos dados apresentados, pois, embora as ocupações coletivas tenham tido destaque no ano de 2014, ao observar o conjunto total de informações, o número de novos núcleos surgidos espontaneamente foi maior.

Foram identificadas duas razões que podem estar relacionadas ao alto crescimento de novas construções posteriores a 2013. Entre elas, estão o processo de revisão do Plano Diretor de São Paulo entre os anos de 2013 e 2014 e a crise econômica perceptivelmente sentida a partir de 2015. O impacto na economia teve como consequência aumento considerável das taxas de desemprego, em que os postos de trabalho mais afetados foram aqueles ocupados pelas classes mais baixas: o trabalho doméstico, a construção civil e a indústria.

Outro ponto significativo a ser considerado é o de que, ainda que os gráficos demonstrem um crescimento exacerbado e fora do esperado para os anos de 2013 e 2014, principalmente, não se pode ignorar o crescimento de favelas que surgem posteriormente e que se enquadram já num contexto de crise econômica, aumento do desemprego e alta dos aluguéis.

Outro tema de destaque da pesquisa foi o protagonismo das ZEIS junto às favelas recentes no período estudado. Seja por iniciativa coletiva, seja por iniciativa espontânea, os assentamentos

mapeados estavam, em sua maioria, concentrados nessas zonas. O que vale reiterar sobre esse ponto é que, embora esse instrumento urbanístico resguarde a população vulnerável de uma possível remoção, apenas a demarcação de terras no zoneamento municipal é insuficiente como política habitacional.

Ou seja, ainda que o aumento de ZEIS no novo zoneamento da cidade seja um avanço significativo, a delimitação de polígonos na malha urbana sem uma política habitacional consistente e específica para a demanda da população mais vulnerável não fará diminuir a precariedade habitacional na qual ela vive.

A pesquisa se encerra com a certeza de que há uma necessidade real de se olhar para a questão referente às favelas recentes dentro da política habitacional com o objetivo de, no mínimo, mitigar as condições de vulnerabilidade enfrentadas por essa população.

REFERÊNCIAS

BONDUKI, N.(2011). Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 5. ed. São Paulo: Estação Liberdade.

CARDOSO, A. L. (2007). Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. In: XII Encontro Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Belém. *Anais...* Belém.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Sistema de Informações Metropolitanas – Emplasa. Disponível em: <http://www.sim.emplasa.sp.gov.br/>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) (2011). Aglomerados subnormais: primeiros resultados. In: Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) (2013). Aglomerados subnormais: informações territoriais. In: Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) (2000). Censo Demográfico 2000. Rio de Janeiro: IBGE.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) (1991). Censo Demográfico 1991. Rio de Janeiro: IBGE.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) (1980). Censo Demográfico 1980. Rio de Janeiro: IBGE.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) (2019). Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019. Rio de Janeiro: IBGE.

MARICATO, E. (1999). A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades. *Cultura Vozes*, Petrópolis – Ed. Vozes, v. 93, n. 6, p. 7-22.

MENEZES, F.; JANNUZZI, P. (2018). Com o aumento da extrema pobreza, Brasil retrocede dez anos em dois. *Teoria e Debate*, jul. 2018. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/2018/03/07/com-o-aumento-da-extrema-pobreza-brasil-retrocede-dez-anos-em-dois/>. Acesso em 18 jul. 2020.

PASTERNAK, S. (2006). São Paulo e suas favelas. *Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP*, (19), 2006, 176-197.

PASTERNAK, S. (2004). Desenhando os espaços de pobreza. *Cadernos de pesquisa do LAP*, São Paulo, n. 39, 2004.

PASTERNAK, S.; D'OTTAVIANO, C. (2016). Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 18, n. 35, p. 75-100, 2016.

POCHMANN, M. (2016). Política de ajuste econômico e desemprego no Brasil metropolitano nos últimos 35 anos". In J. MACAMBIRA; T. P. ARAÚJO; R. A. LIMA (org.). Mercado de Trabalho. Qualificação, Emprego e Políticas Sociais. Fortaleza: Instituto de desenvolvimento do Trabalho-Núcleo de Economia Solidária da Universidade Federal de PE, p. 11-26.

PREFEITURA DE EMBU DAS ARTES (1978). Lei nº 726, de 07 de novembro de 1978. Cria a categoria de uso de serviço s2.3 e dá outras providências. Embu das Artes.

PREFEITURA DE ITAPECERICA DA SERRA (2012). Lei Complementar nº 26, de 05 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a regulamentação urbanística, de acordo com o plano diretor estratégico do município de Itapeçerica da serra, instituído pela Lei nº 1.238, de 29 de maio de 2001 e revisado pela lei nº 1.771, de 26 de dezembro de 2006, e dá outras providências. Itapeçerica da Serra.

PREFEITURA DE ITAQUAQUECETUBA (2009). Lei Complementar nº 178, de 18 de dezembro de 2009. Disciplina, no município de Itaquaquecetuba, HIS – Habitação De Interesse Social. Itaquaquecetuba.

PREFEITURA DE JANDIRA (2006). Lei nº 1.603, de 31 de outubro de 2006. Institui o plano diretor participativo do município de Jandira. Jandira.

PREFEITURA DE MAUÁ (2007). Lei nº 4.153, de 26 de março de 2007. Aprova o Plano Diretor no município de Mauá. Mauá.

PREFEITURA DE OSASCO (1978). Lei nº 1.485, de 12 de outubro de 1978. Estabelece os objetivos e as diretrizes para uso e ocupação do solo urbano no município de Osasco. Osasco.

PREFEITURA DE SÃO BERNARDO DO CAMPO (2012). Lei nº 6.222, de 03 de setembro de 2012. Dispõe sobre o parcelamento, o uso e a ocupação do solo em todo o território do município de São Bernardo do Campo, e dá outras providências. São Bernardo do Campo.

Dinâmicas recentes em favelas da metrópole de São Paulo um olhar sobre a expansão territorial periférica

PREFEITURA DE SÃO PAULO (2014). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. São Paulo.

PREFEITURA DE SUZANO (2015). Lei nº 277, de 29 de julho de 2015. Altera a Lei Complementar Municipal nº 025, de 01/03/1996, e dá outras providências. Suzano.

PREFEITURA DE TABOÃO DA SERRA (2006). Lei nº 132, de 26 de dezembro de 2006. Institui o plano diretor participativo e o sistema de planejamento integrado e gestão participativa do município de Taboão da Serra, nos termos dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, do capítulo III da lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade – e da lei orgânica do município de Taboão da Serra. Taboão da Serra.

SENGER, S. (2019). Favelas na metrópole de São Paulo: um olhar sobre a territorialidade e a precariedade dos assentamentos recentes. Dissertação (Mestrado em Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

TETO BRASIL (2014). Mutirão de Visitas 2014. Levantamento de informações de assentamentos precários. Municípios: Arujá, Barueri, Carapicuíba, Embu das Artes, Guarulhos, Itapeverica da Serra, Osasco, São Paulo, Taboão da Serra. São Paulo.

TETO BRASIL (2015). Mutirão de Visitas 2015. Levantamento de informações de assentamentos precários. Municípios: Arujá, Barueri, Caieiras, Diadema, Ferraz de Vasconcelos, Itaquaquecetuba, Mauá, São Bernardo do Campo, São Paulo, Santo André e Suzano. São Paulo.

TETO BRASIL (2016). Mutirão de Visitas 2016. Levantamento de informações de assentamentos precários. Municípios: Barueri, Carapicuíba, Embu das Artes, Osasco, Taboão da Serra e São Paulo. São Paulo.

TETO BRASIL (2017). Mutirão de Visitas 2017. Levantamento de informações de assentamentos precários. Municípios: São Paulo, Mairiporã, Osasco, Barueri, Jandira, Carapicuíba, Embu das Artes, Itapeverica da Serra e Cotia. São Paulo, 2017.

Autores

ADAUTO CARDOSO

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1974), mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1988) e doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (1997). Atualmente é professor titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR-UFRJ) e pesquisador do *Observatório das Metrôpoles*. Tem experiência na área de Planejamento Urbano, atuando principalmente nos seguintes temas: Política Habitacional, Instrumentos de Regulação do Uso do Solo Urbano.

CAMILA D'OTTAVIANO

Arquiteta e Urbanista, FAUUSP (1994). Mestre em Estruturas Ambientais Urbanas (2002) e doutora em HABITAT|/Arquitetura e Urbanismo (2008) pela FAUUSP. Pós-doutorado no Department of Urban Planning no Luskin Institute - University of California Los Angeles, UCLA (2017-2018). Professora Livre-docente da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP). É pesquisadora do *Observatório das Metrôpoles* (desde 2004), onde coordenada a pesquisa Direito à Cidade e Habitação. Tem coordenado e participado de projetos de Extensão Universitária desde 2006. Diretora da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional-ANPUR nas gestões 2015-2017 e 2019-2021.

ARTUR TADEU PAULANI PASCHOA

Graduando em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP). Na graduação, participou de pesquisa sobre a produção imobiliária na região metropolitana de São Paulo e atuou em projeto de extensão junto ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Estagia no departamento de projetos da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) da Prefeitura do Município de São Paulo. É membro do Observatório de Carnaval (OBCAR), grupo de pesquisa em escolas de samba vinculado ao Laboratório de Estudos do Discurso, Imagem e Som (LABEDIS) do Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (MN/UFRJ).

BEATRIZ MEDEIROS FONTENELE

Graduada em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2016), mestra e doutoranda em Estudos Urbanos e Regionais, na linha de pesquisa Cidades e Dinâmica Urbana, pela mesma universidade (PPEUR/UFRN). Desempenhou atividades acadêmicas como pesquisadora de pós-graduação na Rede INCT/*Observatório das Metrôpoles* Nacional e no grupo de pesquisa Cidades Contemporâneas/UFRN. É pesquisadora do Grupo de Pesquisa Estúdio Conceito/UFRN e do *Observatório das Metrôpoles* Núcleo Natal/UFRN. Foi pesquisadora da Fundação de Apoio à Pesquisa do RN (FAPERN), contratada para a Secretaria da Administração do Estado do Rio Grande do Norte (SEAD). Atualmente se debruça sobre os temas de habitação de interesse social, mercado imobiliário e desenvolvimento urbano.

BEATRIZ RUFINO

Professora Doutora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP) e do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da mesma instituição. Participa e coordena pesquisas nacionais e internacionais na área de Planejamento Urbano, focando-se nos temas Políticas de habitacionais, Parcerias Público-Privadas, Produção Imobiliária e de Infraestruturas. Sua produção acadêmica nos últimos anos procura contribuir com o amplo debate sobre financeirização e neoliberalismo, buscando desenvolver uma compreensão crítica sobre a crescente mercantilização do espaço nas metrópoles do Brasil e da América Latina. É líder do grupo de pesquisa do CNPq Espaço, Produção e Política Urbana - <http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/552361>.

BETÂNIA DE MORAES ALFONSIN

Doutora em Planejamento Urbano e Regional. Professora e pesquisadora do Mestrado em Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público - FMP e Diretora Geral do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (2020/2021).

CARINA APARECIDA BARBOSA CHAVES

Economista (2015), mestre em Estudos Urbanos e Regionais - PPEUR (2019), ambos pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Durante a graduação desempenhou atividades de pesquisas acadêmicas (bolsista PIBIC-IC) sobre Arranjos Produtivos Locais no Rio Grande do Norte. No mestrado, sua dissertação focou o Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1 na Região metropolitana de Natal. Foi bolsista CAPES DS. É pesquisadora do grupo Estúdio Conceito da UFRN. Atualmente, dedica-se aos estudos sobre habitação e dinâmicas urbanas.

DÉBORA CARINA LOPES

Possui Mestrado (2014) em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PROPUR-UFRGS) e Graduação em Arquitetura e Urbanismo (2010) pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - (UNESP). Atua principalmente nos seguintes temas: Arquitetura Social, Regularização Fundiária, Núcleos Urbanos Informais e Planejamento e Gestão Urbanos. Trabalhou no departamento de aprovação de projetos na Prefeitura Municipal de Canela (RS) e também foi membro do Conselho Municipal de Assistência Social, onde atuou com o tema regularização fundiária. Em 2015 lecionou a disciplina optativa de Planejamento Urbano e Regional para curso de Mestrado. Desde 2018 trabalha no escritório ArqTeto - Arquitetura Social.

DEMÓSTENES MORAES

Professor do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Campina Grande. Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Paraíba (2019), Mestre em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco (1995) e graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Pernambuco (1988). Pesquisador do INCT *Observatório das Metrôpoles*. Tem experiência: em ensino, pesquisa e extensão em Arquitetura e Urbanismo e Planejamento Urbano e Regional; em processos de capacitação técnica nas áreas de desenvolvimento, gestão e planejamento urbanos; na elaboração, coordenação e implementação de Estudos, Planos Diretores, Programas e Projetos de Desenvolvimento Urbano e Habitacionais; e na direção e coordenação de Organizações Não Governamentais e Empresas Públicas.

DENISE MORADO NASCIMENTO

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pelas Faculdades Izabela Hendrix, Mestre em Arquitetura pela University of York (Inglaterra), Doutora em Ciência da Informação pela Escola da Ciência da Informação/UFMG e Pós-Doutora em Geografia pelo Instituto de Geociências/UFMG. Professora da Escola de Arquitetura e do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Coordenadora do grupo de pesquisa PRAXIS-EA/UFMG e pesquisadora do CNPq. Foi Professora Residente do Instituto de Estudos Avançados Transdisciplinares (IEAT/UFMG). Organizadora dos livros “Saberes [auto]construídos”, editado pela Associação Imagem Comunitária, e “Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo”, editado pela FAUUSP. Coordena projetos de pesquisa e extensão sobre a produção contemporânea do espaço urbano, sistema de exclusão nas cidades, projeto e processos produtivos compartilhados e/ou colaborativos, assistência técnica a moradores de baixa renda e movimentos sociais, e ocupações, remoções, despejos e resistência aos processos de produção das cidades.

ÉRIKA POLETO FERREIRA

Arquiteta e Urbanista no escritório Jaime Lerner Arquitetos Associados desde 2013, tem experiência no desenvolvimento de planos e projetos vinculados às áreas de planejamento urbano e regional, desenho urbano e política habitacional. Possui Graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Paraná (2013) e Mestrado em Planejamento Urbano pela Universidade Federal do Paraná (2019). Bolsista CAPES pelo *Observatório das Metrôpoles* entre 2017 e 2019, na Linha 02 - Direito à cidade na metrópole: bem-estar urbano e oportunidades. Integra o Núcleo Curitiba do *Observatório das Metrôpoles*.

FABIO PEREIRA DOS SANTOS

Arquiteto e Urbanista pela Universidade Braz Cubas (2001), com especialização (Lato Sensu) em Geografia, Cidade e Arquitetura pela Escola da Cidade (2011). Mestre em Planejamento e Gestão do Território pela UFABC (2019) e colaborador do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais - LEPUR. Atua como consultor em assessoria, coordenação, elaboração e implementação de estudos socioterritoriais, diagnósticos integrados, planos e programas nas escalas regional e local, em projetos de planejamento urbano, habitação de interesse social, urbanização de favelas e assemelhados, reassentamento involuntário, desenvolvimento local, sustentabilidade e responsabilidade social para clientes públicos e privados em diversas localidades do Brasil e exterior - África, Moçambique.

FABRICE BARDET

Coordenador de pesquisa e diretor do grupo de pesquisa RIVES do laboratório EVS do CNRS, desenvolve suas pesquisas no campo da sociologia das estatísticas governamentais. Em 2014, publicou o livro intitulado "La contre-révolution comptable" que distingue diferentes formas de quantificação que alimentam a ação pública e que ressalta o lugar adquirido pela contabilidade durante o século XX. Desenvolve pesquisas sobre as formas de quantificação financeira, particularmente, nas metrópoles onde a elevação dos preços fundiários está transformando o setor imobiliário em um investimento financeiro competitivo. É formado em engenharia pela ENTPE, doutorado em ciência política pela Universidade de Paris 1 La Sorbonne e orienta pesquisas na Universidade de Lyon. Ele é coeditor da revista Métropoles. Coordena o seminário "Quantificações, Metrópoles e Antropoceno" na Escola Urbana de Lyon.

HELENIZA ÁVILA CAMPOS

Possui Graduação em Arquitetura (UFPE, 1988), Mestrado em Desenvolvimento Urbano (UFPE, 1995) e Doutorado em Geografia (UFRJ, 1999). Atualmente é docente da UFRGS no Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura, lotada no Departamento de Urbanismo, e no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR). É membro pesquisador do *Observatório das Metrópoles* (Núcleo Porto Alegre), enquanto representante do PROPUR e integra os grupos de pesquisa Organização do Espaço Urbano e Regional (GEPEUR) desde 2000; e do Laboratório Estado e Território: Gestão, Regiões e Fronteiras (LABETER) desde 2013. Atua em pesquisas com as seguintes temáticas: desenvolvimento regional; territorialidades urbanas, redes urbanas, regionalização, espaços regionais e metropolitanos, planos diretores.

HUDYNNE LIMA

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela FAU/USP, integrou os laboratórios LABHAB e LABPARQ participando de grupos de pesquisa e extensão nas áreas de planejamento urbano e paisagismo voltados a discussão da produção da cidade e do direito à paisagem.

JOBSON BRUNNO DA SILVA LIMA

Graduando do curso de Arquitetura e Urbanismo na Universidade Federal de Campina Grande. É membro do *Observatório das Metrópoles* (Núcleo Paraíba), da Frente Pelo Direito à Cidade e do Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo (EMAU) Tato. Tem desenvolvido pesquisas nas áreas de planejamento urbano, governança urbana e habitação.

JOSÉ JÚLIO LIMA

Professor titular da Universidade Federal do Pará. Professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará. Professor do Programa de Pós-graduação em Planejamento Regional e Urbano na Universidade Federal do Sul e Sudeste do Estado do Pará. Graduado em Arquitetura pela Universidade Federal do Pará (1986), mestre em Arquitetura - Fukui University (1991), mestre em Desenho Urbano - Oxford Brookes University (1994) e PhD em Arquitetura - Oxford Brookes University (2000). Bolsista de Produtividade do CNPq (PQ2) desde 2019. Tem experiência na área de Planejamento e Gestão Urbana e Regional, com ênfase em Técnicas de Planejamento e Projeto Urbanos e Regionais, atuando principalmente nos seguintes temas: planejamento urbano, desenho urbano, desenvolvimento sustentável, habitação popular e políticas urbanas.

LÍVIA MIRANDA

Arquiteta e Urbanista graduada pelo Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE (1992). Mestre em Geografia (1997) e doutora em Desenvolvimento Urbano (2007) pela UFPE. Está realizando estágio Pós-doutoral no Programa de Pós-graduação em Geografia PPGEU-UFPE (2020-2021). Docente no Curso de Arquitetura e Urbanismo (CAU) e no Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil e Ambiental da Unidade Acadêmica de Engenharia Civil (UAEC) da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Também é professora no programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). É pesquisadora na *Rede Observatório das Metrôpoles* (INTC - IPPUR/UFRJ) (desde 1999), e coordena o *Observatório das Metrôpoles - Núcleo Paraíba* (desde 2014). Foi educadora na ONG FASE Solidariedade e Educação (1997-2010). Vem aplicando seus conhecimentos acadêmicos, com ênfase em Planejamento Urbano e Regional, Serviços Urbanos e Ambientais, Geografia Urbana e Habitação Social.

LÚCIA SHIMBO

É Professora Doutora no Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU-USP, São Carlos, Brasil). É membro do Grupo de Pesquisa HABIS (Habitação e Sustentabilidade, IAU-USP), colaboradora do Grupo Economia, território e urbanização (UFF) e bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. Foi Presidente da Comissão de Graduação do IAU-USP e membro do Conselho de Graduação da USP. É graduada, mestre e doutora em arquitetura e urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP). Fez pós-doutorado em política habitacional no Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LabHab, FAU-USP) e sobre financeirização e produção de habitação no Laboratório de Pesquisa Interdisciplinar Cidade, Espaço, Sociedade (EVS, Université de Lyon - França). Foi pesquisadora convidada do Collegium de Lyon (Université de Lyon). Recebeu o prêmio Excelência para Novas Lideranças em Pesquisa na USP. Já coordenou projetos de pesquisa sobre políticas habitacionais, mercado imobiliário e financeirização da produção do espaço urbano.

LUCIANA ALENCAR XIMENES

Mestre e doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Arquiteta Urbanista pela Universidade Federal do Ceará, especialista em Sociologia Urbana pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro. É pesquisadora do Grupo Habitação e Cidade da *Rede Observatório das Metrôpoles*, onde desenvolve pesquisas sobre políticas habitacionais, planejamento urbano, conflitos urbanos, direito à moradia e assistência técnica.

LUCIANA DE OLIVEIRA ROYER

Graduada em arquitetura e urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, desenvolveu o mestrado e o doutorado na mesma instituição (2009) com a tese *Financeirização da Política Habitacional: Limites e perspectivas*. Participa do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAU-USP desde sua fundação em 1997. Foi Gerente de Projetos no Ministério das Cidades e Secretária Executiva do Conselho Municipal de Habitação do Município de São Paulo. Integrou equipes técnicas na administração pública municipal e federal, com experiência em política urbana e habitacional, planejamento urbano e regional e gestão de políticas públicas. Foi arquiteta concursada na Caixa Econômica Federal em 2003, onde exerceu cargo de supervisora e coordenadora de programas especiais. Foi professora do Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP (EACH-USP). É professora do grupo de disciplinas de planejamento urbano da FAU-USP

MADIANITA NUNES DA SILVA

Docente do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Paraná (UFPR) desde 2006 e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano na mesma instituição desde 2016. Possui Graduação em Arquitetura e Urbanismo pela UFPR (1993), Especialização em Gestão Técnica do Meio Urbano pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC PR) (2002), Mestrado (2006) e Doutorado (2012) em Geografia pela UFPR. Pesquisadora do Núcleo Curitiba do *Observatório das Metrópoles*, do Laboratório de Habitação de Urbanismo (LAHURB) da UFPR e do Grupo de Pesquisa sobre Dinâmicas Metropolitanas (GEDIME). Tem experiência na área de planejamento urbano e regional, estudos urbanos e regionais e política habitacional, tendo atuado profissionalmente como gestora pública, consultora, docente e pesquisadora. Em 2020 desenvolve atividades de pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC.

MARCO ANTÔNIO ROCHA

Mestre em Ciência da computação pela UFRGS (1996) e Mestre em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público - FMP (2019).

MARIANA DE FÁTIMA SILVA DOS SANTOS

Possui graduação em Agronomia pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (2017), curso técnico profissionalizante em Edificações pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (2019). Atualmente é aluno do sétimo semestre e bolsista de Iniciação científica da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFPA.

PAULO NASCIMENTO NETO

Graduado em Arquitetura e Urbanismo, Especialista em Direito Urbanístico e Ambiental, Mestre e Doutor em Gestão Urbana. Tem experiência profissional no campo do planejamento urbano, tendo atuado como pesquisador, consultor e gestor público. Atualmente é editor-adjunto da urbe - Revista Brasileira de Gestão Urbana e professor associado ao Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana (PPGTU) da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), atuando também nos cursos de Graduação em Arquitetura e Urbanismo e de Especialização em Planejamento e Desenho de Cidades da mesma universidade. Seus interesses de pesquisa se inserem no campo de avaliação de política públicas, com foco nas políticas de habitação e de gestão do uso e ocupação do solo na escala urbana e metropolitana.

PEDRO PRAZERES FRAGA PEREIRA

Professor convidado nos cursos de Especialização em Direito Processual Civil e Direito Administrativo e Gestão Pública da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP-RS). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGD-UFRGS). Possui graduação em Direito pela Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP-RS). Pesquisador com ênfase nas áreas de história do direito e do pensamento constitucional brasileiro, constitucionalismo, direito público e direito urbanístico.

RAFAEL ALVES DA SILVA

Arquiteto e Urbanista pela Universidade Federal Fluminense (EAU-UFF) e Mestre em Arquitetura e Urbanismo pelo Programa de Pós Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP). Integrou o Projeto de Pesquisa “Incorporação Imobiliária e Metropolização: centralização do capital na produção do espaço em São Paulo” na FAU-USP. Atualmente, exerce o cargo de Assessor Técnico na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de São Paulo (SMDU), junto à Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade (CEPEUC). Desenvolve pesquisas nas áreas de Teoria do Urbanismo e Fundamentos do Planejamento Urbano e Regional, com ênfase na produção imobiliária, políticas habitacionais e urbanas e produção do espaço.

RAQUEL MARTINS DO NASCIMENTO

Arquiteta e urbanista graduada na Universidade Federal do Ceará. Mestre em Arquitetura e Urbanismo pelo Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo + Design pelo PPGAU+D - UFC. Pesquisadora do Laboratório de Estudos da Habitação entre 2013 e 2018 onde atuou em investigações científicas relacionadas a avaliação de políticas habitacionais.

RAUL DA SILVA VENTURA NETO

Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela UFPA (2008), mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da (2012) Doutor em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da UNICAMP (2017). Professor Adjunto I da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFPA. Pesquisa temas relacionadas à economia política da cidade, com destaque para os agentes do circuito imobiliário e o processo de financeirização da produção imobiliária de mercado.

RENATO PEQUENO

Graduado em Arquitetura e Urbanismo FAU-USP (1991), mestre em Planejamento de Infraestruturas - Universitaet Stuttgart / DAAD (1995), doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (2002) e pós-doutor pela PUC-SP (2008). Professor Associado IV do Departamento de Arquitetura e Urbanismo (UFC), do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo + Design. Pesquisador CNPq 2 com estudos nas áreas do planejamento e política urbana e habitacional desde 2015. Coordena o Laboratório de Estudos da Habitação - LEHAB e é vice-líder do grupo de pesquisa: GLOBAU (Globalização, Agricultura e Urbanização). Pesquisador do Núcleo do *Observatório das Metrôpoles* de Fortaleza e Integra o Comitê Gestor da *Rede Observatório das Metrôpoles* (INCT - CNPq).

ROSANA DENALDI

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Católica de Santos (1986), especialização em Política Habitacional e Urbana pelo IHS - Institute for Housing and Urban Development Studies (Rotterdam, 1992) e doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (2003). Foi secretária de Desenvolvimento Urbano e Habitação da Prefeitura de Santo André. Atualmente é Professora Associada da Universidade Federal do ABC, vinculada ao Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas e ao Programa de Mestrado e Doutorado em Planejamento e Gestão do Território. É coordenadora do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos (LEPUR), líder do grupo de pesquisa do CNPq Planejamento Habitacional e bolsista de produtividade CNPq.

ROSANGELA LUFT

Professora Adjunta de Direito Administrativo do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) atuando no curso de Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social (GPDES) e no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PPGPUR). Doutora em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e em Direito Público pela Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne. Bacharelado e Mestrado em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Coordenadora do Grupo de Pesquisa Cidade, Direito e Mobilidade (CiDiMob) e pesquisadora do SERDEAUT-Universidade Paris 1. Pesquisas nas áreas de Estado e Políticas Públicas, Direito Urbanístico, Direito Administrativo, fiscalidade imobiliária, habitação social, mobilidade urbana e cidades inteligentes.

SACHA SENGER

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Paraná (2013), especialista em Direito à Cidade e Gestão Urbana pela Universidade Positivo (2014) e mestra em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (2019), onde desenvolveu pesquisa relacionada à recente formação de favelas (2010-2017) na metrópole de São Paulo. Tem experiência com planejamento urbano, gestão de dados e indicadores socioespaciais em favelas. Durante sua carreira, Sacha desempenhou cargos relacionados a gestão de projetos, sempre com ênfase em causas sociais.

SAMUEL THOMAS JAENISCH

Graduado em Ciências Sociais e mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, doutor em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Atualmente é pesquisador do Grupo Habitação e Cidade da *Rede Observatório das Metrópoles*, com bolsa do Programa Pós-Doutorado Nota 10 da FAPERJ, onde desenvolve pesquisa sobre políticas de provisão de habitação e mercado imobiliário no contexto metropolitano do Rio de Janeiro. Ao longo dos últimos anos transitou em suas pesquisas por temas como: grandes eventos esportivos, programas de revitalização de áreas centrais, políticas habitacionais no Brasil, economia política da urbanização, com interesse também pelo campo da epistemologia e da metodologia nas ciências sociais.

SARA RAQUEL FERNANDES QUEIROZ DE MEDEIROS

Possui graduação em Geografia (2002), mestrado em Ciências Sociais (2007) e doutorado em Arquitetura e Urbanismo (2015), pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Foi Bolsista de Iniciação Científica/CNPq (2000 a 2002); Bolsista de Mestrado/CNPq (2004 a 2005) e PDSE/Capes no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (2014). Professora do curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas (desde 2016) e do Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais (desde 2017). Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais. Líder do grupo de pesquisa Estúdio Conceito. Foi Coordenadora Adjunta do XVIII ENANPUR - Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. É Secretária Executiva da ANPUR - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (2019-2021).

SELENA COMERLATO TAVARES

Mestranda em Políticas Públicas no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Graduação em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Feminista, Educação Financeira e Economia Urbana.

TARCYLA FIDALGO RIBEIRO

Candidata a doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional IPPUR/UFRJ. Mestra em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Pós graduada em Política e Planejamento Urbano pelo IPPUR/UFRJ e em Sociologia Urbana pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Possui graduação em Direito também pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Tem experiência na área de direito público, direitos reais, sociologia urbana e planejamento urbano, com ênfase em direito urbanístico, atuando principalmente nos seguintes temas: políticas públicas, regularização fundiária, propriedade e financeirização. Pesquisadora do *Observatório das Metrôpoles - Núcleo Rio de Janeiro*. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, da Red de Centros de Estudio en Desarrollo Urbano - REDEUS e da rede Properties in Transformation. Conselheira do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico.

TOMÁS ANTONIO MOREIRA

Professor do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Carlos - Brasil. Líder do Grupo de Pesquisa YBY - Estudos Fundiários, Políticas Urbanas, Produção do Espaço e da Paisagem. PhD em Estudos Urbanos, pela Université du Québec à Montréal - Canadá. Mestre em Ciências Aplicadas - orientação Habitat & Desenvolvimento, pela Université Catholique de Louvain Bélgica. Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas - Brasil. Tem experiência na área de Arquitetura e Urbanismo, Planejamento Urbano e Regional, com ênfase na Produção do Espaço Urbano e Urbanização no Brasil e na América Latina, atuando nos seguintes temas: políticas habitacionais e fundiárias, regulação do solo, planos territoriais e instrumentos urbanísticos, gestão urbana e participação social.

VANESSA MARX

Professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pós-Doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutorado em Ciência Política e Administração - Universidad Autónoma de Barcelona (2008) reconhecido no Brasil pela Universidade de São Paulo (USP). Mestrado em Integração Latino-Americana Universidad Nacional de La Plata (1997). Atualmente é coordenadora do Grupo de Pesquisa Sociologia Urbana e Internacionalização das Cidades (GPSUIC), membro do Conselho Científico e coordenadora do Grupo de Trabalho Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da UFRGS e pesquisadora do *Observatório das Metrópoles*- Núcleo Porto Alegre.

VITÓRIA OLIVEIRA

Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo, na qual participou do Programa de Iniciação Científica (PIBIC-USP) e desenvolveu a pesquisa de tema “Estrutura e Desempenho Recente do FGTS: habitação e seguridade social”, sob orientação da prof. Luciana de Oliveira Royer (Departamento de Projeto/Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos). A pesquisa se inseriu no Grupo de Pesquisa Produção do espaço Urbano e Finanças Contemporâneas: o papel do Fundo Público, e contou com financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Participou dos grupos de pesquisa e extensão “Grupo de Estudos Direito e Regulação do Capitalismo” e do “Núcleo de Direito à Cidade”, da Faculdade de Direito da USP. Tem experiência nas áreas de direito urbanístico, urbanismo, regulação econômica e economia política.

LETRACAPITAL



MIOLO pólen soft 80g

CAPA cartão supremo 250g

TIRAGEM 100 exemplares

CORPO TEXTO Montserrat (OTF) [Light]

TÍTULOS CAPÍTULO Helvetica Neue LT Std [75 Bold]

SUBTÍTULOS CAPÍTULO Helvetica Neue LT Std [55 Roman]

TÍTULOS TEXTO Montserrat (OTF) [Regular]

SUBTÍTULOS TEXTO Montserrat (OTF) [Semibold]

CITAÇÕES Montserrat (OTF) [Light]

LEGENDAS Helvetica Neue LT Std [45 Light]

FONTES Montserrat (OTF) [ExtraLight]

CABEÇALHO Helvetica Neue LT Std [55 Roman/56 Italic]

NOTAS DE RODAPÉ Montserrat (OTF) [Light]

NÚMERO DE PÁGINAS Montserrat (OTF) [Regular]



LETRACAPITAL



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**

Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

ISBN 978-65-87594-92-7



9 786587 1594927