ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **dwyXz73wNinL** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

MORADIA E LOCALIZAÇÃO: Reflexões sobre os impactos do PMCMV na Região Metropolitana do Recife

Autores:
Luciana de Carvalho Gomes - UFPB - lucianacgomes@yahoo.com.br

Resumo:

Os investimentos vultuosos aportados pelo Programa Minha Casa Minha Vida trouxe o tema da moradia para o centro das discussões sobre desenvolvimento urbano no país. Entre o aparelhamento jurídico institucional dos municípios e a súbita reestruturação de seus territórios, há muitas lacunas sobre as quais, o poder público hesita. Após quase uma década de sua implantação, os efeitos territoriais, resultantes da localização majoritariamente periférica dos empreendimentos, alimentam as discussões sobre seu papel na consolidação de uma urbanização historicamente segregacionista. A partir da experiência da Região Metropolitana do Recife, apresentamos algumas reflexões sobre a desarticulação entre a oferta de moradia e a necessidade de acesso às oportunidades urbanas de seus moradores. Em que pese os êxitos quantitativos, conjecturamos sobre a manutenção da vulnerabilidade de seus moradores, ainda que sob um novo aspecto. Até que ponto estamos trocando um déficit habitacional por uma inadequação socioespacial que apenas vem alimentar as assimetrias de nossas cidades?

MORADIA E LOCALIZAÇÃO:

Reflexões sobre os impactos do PMCMV na Região Metropolitana do Recife

LOCALIZAÇÃO E SEGREGAÇÃO

O processo de urbanização no Brasil ocorreu de forma intensa e profundamente marcado pela desigualdade social. O rápido crescimento demográfico estabeleceu demandas cada vez mais urgentes por infraestrutura, serviços e moradia. O atendimento a estas necessidades foi pautado em um modelo de urbanização excludente e precário, especialmente nas capitais e regiões metropolitanas. Este desequilíbrio pode ser observado por índices econômicos e sociais, mas também pela forma diferenciada como o espaço urbano se apresenta. Conforme Santos et al (2014), tal distinção pode ser reconhecida visualmente, não somente pelo padrão edilício, mas também pelas características de infraestrutura e serviços disponíveis em cada porção do território.

Historicamente, as áreas mais favoráveis da cidade foram ocupadas pelas classes abastadas, restando aos pobres, os nichos centrais insalubres e de difícil ocupação, e as periferias. A história da ocupação das cidades é portanto a historia da disputa por terra, quanto mais centrais e bem servida de infraestrutura, mais valorizadas e portanto menos acessíveis aos mais pobres. Conforme Villaça (2010), a terra urbana só interessa enquanto terra-localização, ou seja enquanto meio de acesso a todo sistema urbano. A adequação da moradia passa portanto não apenas pelo local onde se encontra, mas pela sua relação socioespacial com o restante da cidade. Quanto mais frágeis as conexões, maior a segregação.

No Brasil, a segregação socioespacial esta intimamente vinculada a concentração de renda e de oportunidades. Por isso uma favela incrustada entre bairros valorizados não deixa de ser uma área segregada, uma vez que os equipamentos e serviços do entorno podem não ser acessíveis econômica ou socialmente a seus moradores. Ao mesmo tempo, se esta área não se encontra protegida por algum instrumento legal, como a ZEIS, por exemplo, a tendência é ela acabar absolvida pelo mercado especulativo e sua população original migrar para áreas mais afastadas. Por vezes, este deslocamento se dá por intervenção do poder público que por várias razões (como risco geotécnico, alagamentos, reurbanização etc.) acaba por remover famílias para conjuntos habitacionais distantes do centro, onde a terra é mais barata. Estes movimentos geralmente forçosos alimentam o que muitos autores denominam periferização da pobreza.

A segregação também se evidencia em outro fenômeno urbano, intermediado pelo mercado imobiliário, os condomínios fechados. Apelando para o discurso do caos e da violência urbanos em contraponto à vida bucólica oferecida “fora” da cidade, o mercado sorveu parcela da população, cujo ideal de moradia se materializava nestes bairros elitizados e autosuficentes. Estes núcleos isolados conferiram um novo tipo de apropriação da terra,

provocando uma descontinuidade urbana, em sua maioria, não previstos pelos instrumentos de planejamento local. Isolados por muros e sistemas de segurança, estes espaços ao mesmo tempo que afastam seus moradores da vida urbana, colaboram para a segregação socioespacial de seu entorno.

É importante distinguir tais fenômenos segregantes. Villaça (2010) aponta pra dois tipos de segregação socioespacial. A voluntaria que se produz quando o individuo por sua iniciativa, busca viver com outras pessoas de sua classe. E a involuntária, quando pessoas se veem obrigadas, pelas mais variadas forças, a morar em um setor ou deixar de morar em um setor ou bairro da cidade. Embora Villaça, se refira à tendência das classes abastadas se concentrarem em uma única região urbana, o que ele chama de segregação voluntária ilustra a situação dos condomínios onde a burguesia migra por vontade própria, ainda que impulsionada por uma efêmera sensação de proteção e convívio com a natureza. Diferindo do caso dos mais pobres, que se veem coagido pelo mercado imobiliário a viver ou deixar de viver em determinado local. Ou, nas palavras de Harvey (1976, apud Villaça 2010), os ricos podem comandar o espaço, enquanto os pobres são prisioneiros dele.

A localização portanto pode incentivar ou privar as classes pobres na fruição das oportunidades urbanas. O maior ou menor contato com essas oportunidades apontam para o nível de segregação socioespacial de uma determinada população. Segundo Santos (1987),

> "cada homem vale pelo lugar onde esta, o seu valor como produtor, consumidor, cidadão depende de sua localização no território. Seu valor vai mudando incessantemente , para melhor ou pior, em função das diferenças de acessibilidade independente de sua própria condição. Pessoas com a mesmas virtualidades, a mesma formação, ate o mesmo salario, tem valor diferente segundo o lugar onde vivem: as oportunidades nao sao as mesmas. Por isso a possibilidade de ser mais ou menos cidadãos depende, em larga produção, do ponto do território onde se está." (SANTOS, 1987)

Se a localização da moradia é fator determinante para oportunizar a vida urbana, o deslocamento humano pode nos servir de indicador quanto ao nível de segregação (ou inserção) socioespacial de um determinado território. A extensão dos deslocamentos é consequência da distribuição, na malha urbana, da infraestrutura e dos serviços e atividades essenciais para a vida na cidade. Quanto mais equilibrada for esta repartição no espaço, menores serão os deslocamentos e melhor será o acesso desta população às amenidades urbanas. Ressalvamos que ter uma escola ao lado de casa, mas sem professores suficientes terá pouco efeito no direito a educação. Entendemos que a inclusão social tem múltiplas variantes, mas consideramos que ter acesso caminhando por cinco minutos, por exemplo, a um posto de saúde, é um bom indicativo de inserção socioespacial.

Nahas et al (2006) quando fala dos indicadores de qualidade de vida, afirma que para mensurar a eqüidade no acesso da população aos bens e recursos urbanos devem ser considerados tanto o aspecto espacial (acesso espacial) quanto o social (acesso social). O acesso social é fundamentalmente determinado pela condição social, como renda e

escolaridade, entretanto, não se pode esquecer que este acesso depende também da distância existente entre o local de moradia e o local onde se dá a oferta dos bens e serviços. Na dimensão acesso espacial, a distribuição física da infraestrutura e dos serviço são portanto tão importante como a condição do deslocamento (dificuldade ou facilidade) pra alcança-los.

Castells (2000) nos dá indicativos da importância dos deslocamentos humanos quando sustenta que a circulação, seja ela de mercadorias, informações e principalmente de pessoas, é um dos fatores estruturais e estruturantes de uma região metropolitana, sendo o seu entendimento revelador das relações entre os elementos da estrutura urbana, produção (trabalho), reprodução (moradia) e consumo. Villaça traz essa análise regional para os limites intraurbanos afirmando que o espaço urbano é estruturado fundamentalmente pelas condições de deslocamento do ser humano, seja enquanto portador da mercadoria força de trabalho (deslocamento casa-trabalho), seja enquanto consumidor (deslocamento casa-compras, casa- lazer, escola etc.). Acrescenta ainda que daí vem o poder estruturador intraurbano das áreas comerciais e de serviços do centro, por estes gerarem a maior quantidade de deslocamentos, pois acumulam os deslocamento força de trabalho com consumidor.

Temos então, a condição do deslocamento enquanto elemento estruturador do espaço (intraurbano e metropolitano) e a condição de deslocamento como indicador de inserção socioespacial da moradia (local). Estas dimensões se entrelaçam quando consideramos que o espaço urbano é produzido e consumido por um único processo (Villaça (2010), o que Santos (2006) por sua vez, chama de totalidade. Em cidades desiguais como a nossa se torna mais evidente, pois a classe dominante comanda a apropriação das vantagens do espaço urbano, como a condição dos deslocamentos, piorando a dos demais.

A conquista de cidades menos segregadas requer, portanto, que a moradia ocupe o centro desta discussão. A habitação vista além da terra e de padrões construtivos mínimos, mas inserida em uma localização que ofereça acesso à infraestrutura, equipamentos, comércio e serviços urbanos. O estudo da adequação habitacional, portanto, implica o entendimento de seus componentes locacionais, enquanto protagonistas da inserção socioespacial urbana.

A POLITICA HABITACIONAL NO BRASIL: DA PROVISÃO DE MORADIAS AO DIREITO A CIDADE

O advento da indústria após a Segunda Guerra e a modernização das cidades, nos anos 60, estimularam a migração campo-cidade. Até 1940, as cidades brasileiras continham apenas 32% da população (12,8 milhões), 30 anos mais tarde, a população urbana superava a rural (52 milhões). Em 2000 ultrapassamos os 80% e atualmente nossas cidades abrigaram mais de 160 milhões de habitantes (85%). Em números absolutos, em 40 anos, quase 110 milhões de pessoas migraram para áreas urbanas. Este deslocamento humano massivo levou a uma alta demanda por terra urbana e consequentemente sua rápida valorização. O alto preço do solo, acabou por conduzir os mais pobres a ocupar às áreas centrais renegadas pelo mercado imobiliário, como morros e alagados, e as periferias.

Algumas iniciativas governamentais tentaram amenizar esse quadro crítico. Sempre centralizadas pelo governo federal, as politicas de financiamento e produção de moradia surgiram a partir dos anos 40, com os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP), ganhando dimensão nacional, nos anos 60, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH). O BNH produziu 4 milhões de unidades habitacionais em 22 anos de atuação. Conforme Cymbalista e Moreira (2006) apenas 33,6% das unidades habitacionais do BNH foram destinadas aos setores populares, sendo que a população com rendimento entre um e três salários mínimos foi contemplada com menos de 6% dos totais de unidades. Em 86, o BNH é extinto e a Caixa Econômica Federal (CEF) passa a ser o operador do FGTS. Segundo Adauto (2013)[1], entre 1986 e 1994 vários órgãos se sucederam na gestão da política habitacional do governo federal, evidenciando uma forte instabilidade política e institucional que se estendeu até a criação do Ministério das Cidades, em 2003.

Em paralelo, a luta das entidades civis e dos movimentos sociais em defesa do direito à terra urbana e à moradia se fortalecia. Culminando na inclusão dos artigos 182 e 183, sobre política urbana na Constituição de 1988. Este foi um marco importantíssimo no reconhecimento da função social da cidade e do direito à moradia. A regulamentação jurídica destes artigos, no entanto, veio apenas 13 anos mais tarde com a promulgação, em 2001, do Estatuto das Cidades (Lei 10257). O pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana passam a associar-se à garantia do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para todos.

Neste contexto, em 2003, foi criado o Ministério das Cidades com o objetivo traçar uma politica nacional de desenvolvimentos urbano integrando a politica habitacional com a de saneamento e transporte. Entre outras atribuições, o MCidades tinha como objetivo a implantação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). O Fundo era um pleito antigo do Movimento Popular por Moradia solicitado através de um projeto de lei apresentado à Câmara Federal em 1991, e que apenas foi atendido em 2005 com a Lei 11.124. Esta cria o SNHIS e o FNHIS com o objetivo de garantir acesso a terra urbanizada e habitação digna à população de menor renda e promover a articulação das instituições e órgãos do setor habitacional nas diferentes esferas governamentais.

O SNHIS previa o compartilhamento da politica nas três esferas de governo, fortalecendo o papel do município e da população local. Neste sentido, para aderir ao SNHIS e pleitear recursos do FNHIS foi exigido o desenvolvimento dos Planos Locais de Interesse Social (PLHIS) em consonância com o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), bem como a criação dos conselhos locais de gestores do fundo. O repasse dos recursos federais para a promoção da politica habitacional em nível local (estados e municípios) passa então a ser realizada de maneira direta aos fundos locais, que por sua vez são geridos com a participação social, através do conselhos gestores. Os programas vinculados ao SNHIS foram o principal instrumento da politica nacional de habitação até 2007.

[1] Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil Adauto Lúcio Cardoso Thêmis Amorim Aragão, ADAUTO org. 2013)

[2] Dado do sistema de monitoramento CAIXA PMCMV atualizado em agosto de 2018.

Em 2008, o mundo entra numa crise iniciada pelo desequilíbrio do setor financeiro americano, a chamada crise dos *subprime*. Para minimizar os efeitos no Brasil, o governo federal adotou medidas de expansão do crédito pelos bancos públicos (Banco do Brasil, BNDES e Caixa Econômica), de forma a compensar a retração do setor privado, e medidas de caráter anticíclico, mantendo os investimentos em infraestrutura previstos no âmbito do PAC e mobilizando a Petrobrás no sentido de que também mantivesse os investimentos previstos (ADAUTO, 2013).

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) surge em 2009, nesta conjuntura, como alternativa para incremento do mercado imobiliário para famílias com renda até 10 salários mínimos. Ao mesmo tempo que impulsionava a economia, atendia uma enorme demanda reprimida por habitação. Em termos quantitativos, o programa pode ser considerado exitoso, uma vez que, em 7 anos, contratou 5,3 milhões de moradias, das quais já foram entregues 3,9 milhões de unidades habitacionais[2]. Os números superam os 4 milhões do BNH em seus 22 anos, considerada até então, a politica habitacional mais relevante do país. Embora uma relação direta exija estudos mais complexos, para efeito de escala, observamos que o número de casas entregues, até o momento (3,3 milhões), corresponde a 56% do déficit de 5,9 milhões, apresentado pela Fundação Joao Pinheiro para 2009.

Tivemos, portanto o enorme avanço nos últimos 15 anos no que se refere a política habitacional. Entre as iniciativas dos anos 40 e atual há um abismo que nos favorece quanto ao aparato legal e institucional e bem como na oferta de moradia à população fora do mercado imobiliário tradicional. Estamos, então, no caminho certo?

O PMCMV E A LOCALIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTOS

Segundo Lucena (2016), as diferenças de renda se traduzem no acesso desigual às infraestruturas e à terra urbana disponível e que esse tem sido um grande entrave para se garantir o direito à moradia no Brasil. Os programas habitacionais, por sua vez, historicamente estiveram dissociados de uma política fundiária e acabaram por reproduzir esse processo de exclusão pré-existente. Em uma logica mercantil e imediatista, de uma maneira geral, os conjuntos habitacionais foram implantados em terrenos periféricos, não só por estes serem mais baratos, mas também estabelecendo novas áreas de valorização imobiliária. Desconsiderando nesta decisão, a falta de oportunidades urbanas destes locais e os custos posteriores a serem realizados (pelo poder público) para levar serviços e infraestrutura.

Como vimos, houve um importante processo de estruturação da Política Urbana e Habitacional no país no primeiro mandato do Presidente Lula, com forte destaque à capacitação dos municípios e mensuração dos problemas habitacionais em nível local. No entanto, conforme Santos et al (2014), o uso de uma demanda social para atingir objetivos econômicos imediatos ocasionou uma pequena aderência entre o PMCMV e as ações no setor habitacional implantadas. A maioria dos autores defende que este descolamento

[2] Dado do sistema de monitoramento CAIXA PMCMV atualizado em agosto de 2018.

ocorreu fundamentalmente devido o papel preponderante das construtoras na execução do programa e sua desarticulação com uma política fundiária (ARAÚJO, 2013; AMORE ET AL, 2015; LUCENA, 2014; CARDOSO e ARAGÃO, 2013, ROLNIK, 2015).

As primeiras exigências referentes à localização dos empreendimentos foram estabelecidas pelo Decreto 7499 de 2011, que regulamenta a Lei de criação do PMCMV de 2009 (Lei 11.977/09). Neste documento, o MCMV adota preceitos em consonância com o Planhab e o Estatuto da Cidade no que se refere a localização dos conjuntos. Estão entre os critérios de prioridade do PMCMV:

> *Art. 4o Em áreas urbanas, deverão ser respeitados os seguintes critérios de prioridade para projetos do PMCMV, observada a regulamentação do Ministério das Cidades:*
>
> *I - a doação pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa;*
>
> *II - a implementação pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios de medidas de desoneração tributária para as construções destinadas à habitação de interesse social; e*
>
> *III - a implementação pelos municípios dos instrumentos da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, que visam ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade.*

O instrumento determinava ainda que os projetos contratados estivessem inseridos na malha urbana, em local dotado de infraestrutura básica e com condição de acesso a serviços públicos essenciais como transporte e coleta de lixo, e de equipamentos sociais como escola, creches e postos de saúde.

A medida provisória 514 (posteriormente Lei n°. 12.424/11) estabeleceu que os empreendimentos deveriam ser implantados em terrenos localizados na malha urbana ou em áreas de expansão previstas nos planos diretores municipais; deveriam ainda dispor de infraestrutura básica, transporte público e contar com a existência de equipamentos e serviços de educação, saúde e lazer, ou com o compromisso do poder público de instalá-los ou ampliá-los quando inexistentes ou insuficientes. Permitiu-se também a inclusão de áreas destinadas a atividades comerciais nos projetos.

Em 2013, passa a ser obrigatória a destinação de área para implantação dos equipamentos públicos necessários ao atendimento da demanda gerada (Portaria n°. 518). O MCMV3 já traz alguns formulários quanto a localização do conjunto onde para pleitear a contratação, deverão estar explicitadas as distancias para os equipamentos públicos mais próximos. Pouco a pouco as regras do programa tentam restringir a implantação dos conjuntos a áreas menos periféricas.

Na prática, o que parece é que estes critérios não foram suficientes para coibir a

lógica capitalista dos empreendedores privados. Diante do preço mais acessível da terra, o mercado imobiliário acabou por optar por terrenos mais periféricos pela possibilidade de lucros maiores. Mesmo nas cidades médias onde a especulação não é tão acirrada. Para as habitações, na faixa de interesse social (HIS), está lógica se agudiza, uma vez que o empreendimento é construído e vendido integralmente para a Caixa Econômica Federal que o repassa aos beneficiários selecionados a partir de critérios pré-definidos pelo programa e pelas prefeituras. Desta forma, a incorporadora não precisa se preocupar em oferecer um local que atraia o "cliente".

Por outro lado, as normativas do Programa nos leva a crer que havia uma expectativa que os municípios protagonizassem o processo de definição da localização dos empreendimentos a partir dos instrumentos de planejamento desenvolvidos, tais como Plano Diretor e PLHIS, sem mencionar, por ora, os Planos locais de Saneamento, Resíduos Sólidos e Mobilidade que surgiram um pouco mais tarde, mas que igualmente deveriam subsidiar essa decisões. Cardozo e Lago (2012) oferece uma explicação para isso, quando expõe que o desenho do Programa não articula efetivamente, de forma mandatória, esses procedimentos com a aprovação de projetos. A diretriz estabelecida na normativa toma a utilização dos instrumentos do Estatuto apenas como um critério de priorização.

A participação dos municípios, de um modo geral, se limitaram a atender os parâmetros da lei de uso do solo local, muitas vezes flexibilizando estas para a garantir a "viabilidade" do empreendimento ainda que em detrimento de sua qualidade urbana. Para a faixa de interesse social, o município participou ainda com a indicação de demanda, como já comentado, e por vezes, com aporte em alguns empreendimentos, cujo valor da terra ou da moradia excedia o valor permitido pelo programa. Refém o cúmplice, a atuação do município, priorizou a "desoneração" do setor privado, maximizando o lucro imobiliário da operação. Os efeitos territoriais deste processo tem sido alvo de vários estudos, no Brasil, com os quais pretendemos colaborar aqui através de algumas reflexões sobre seus impactos na Regiao Metropolitana do Recife.

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE

Segundo Souza et al (2015), a provisão de moradias, na RMR, historicamente ocorre através de três formas: através da produção empresarial, da produção informal ou da promoção pública, onde a primeira define os padrões de organização social do território, estando, portanto, as demais subordinadas a esta. As tipologias resultantes deste processo, inseridos em um contexto de profundas desigualdades econômicas, evidenciam uma diferenciação socioespacial que configura a RMR atual. Através de autoprodução ou dos conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público a partir da década de 60, a periferização do Recife e sua expansão para as cidades vizinhas se deu majoritariamente pela população de menor renda. Mais recentemente, o limitado território do Recife, no entanto, acabou por impulsionar também a metropolização da produção empresarial ávida pela valorização de novas áreas. É neste contexto metropolitano que surge o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que além dos objetivos de superação da crise financeira já mencionados, surgia como o principal programa de combate ao déficit habitacional.

Conforme dados da Fundação Joao Pinheiro (2012), o Déficit Habitacional na Região Metropolitana do Recife (RMR), em 2009, quando foi lançado o PMCMV, era de 140.406 unidades habitacionais, correspondendo então a 5,5% do total de domicílios do Estado e aproximadamente metade do déficit habitacional urbano de Pernambuco. Quase em sua totalidade encontrava-se em área urbana (99%) e na faixa de renda de 0 a 3 salários (94%). A coabitação e o ônus excessivo com aluguel constituíam a significativa maioria do déficit urbano, somando 87%. Dos 14 municípios da RMR[3], apenas quatro (Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda e Paulista) atendem por quase 80% do déficit, correspondendo a mais de 110 mil unidades em números absolutos. Ou seja, trata-se de um déficit associado à insuficiência de renda, majoritariamente urbano e concentrado nos municípios litorâneo do centro da RMR.

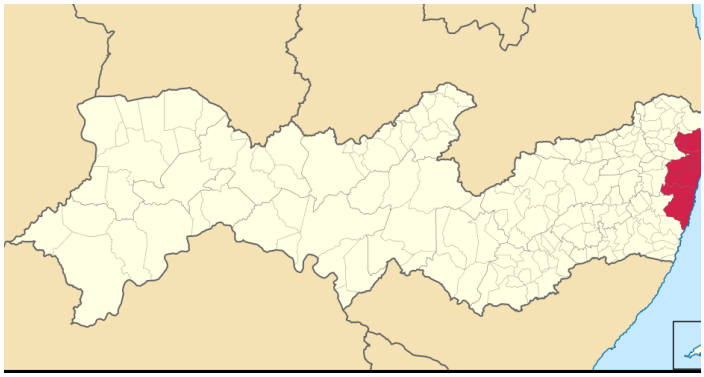

Figura 1-Localizaçao da RMR no estado de Pernambuco.
Fonte:https://pt.wikipedia.org

Figura 2- Municípios da RMR.
Fonte: www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br

Diante da impossibilidade de comparativo direto do déficit com o número de casas entregues, para compreender o impacto do Programa na Região Metropolitana de Recife, realizamos um comparativo demográfico simples, no intuito de subsidiar algumas reflexões. Utilizando a densidade populacional por domicilio média do estado, multiplicamos pelo numero de moradias já entregues estimando a população beneficiada até o momento. Fizemos ainda cálculos relativos para entender o percentual de população já beneficiada, ou seja que estão residindo na moradia e aquelas que virão a ser beneficiadas com a conclusão das unidades já contratadas.

[3] Em janeiro/18, o municipio de Goiana passou a fazer parte da RMR, no entanto não seria possivel sua comparação, pois esta não foi considerada nas pesquisa referentes a RMR aqui utilizada. Resalvamos que sua participaçao no MCMV faixa 1 é de apenas 30 unidades e 117 unidades considerando todas as faixas, sendo portanto pouco influente nos resultados.

Mais de 45 mil unidades habitacionais já foram entregues pelo PMCMV na RMR e serão mais de 71 mil considerando o universo das já contratadas. Estes números se tornam mais relevantes ao nosso trabalho quando avaliamos os reflexos em termos populacionais. Estima-se mais de 155 mil pessoas ocupando novas localizações, nos últimos sete anos, impulsionadas por um único programa habitacional. Estes números devem chegar a cerca de 247 mil pessoas com a conclusão de todos os empreendimentos contratados. Milhares de novos trajetos desenhados para acessar ao trabalho, à escola, ao comércio. Os valores relativos, são ainda mais impressionantes, uma vez que o numero de beneficiários já atingiu o equivalente a mais de 10% da população total de alguns municípios. E logo serão mais de 20% desse universo, como nos casos de Igarassu, Paulista e São Lourenço.

Quadro 1- PMCMV em Pernambuco e na Região Metropolitana- Todas as faixas.

UF	Pop. (CENSO 2010)	Pessoas por domicílio	Unids. Contratadas	Und. Entregues	Pop. beneficiada	Pop beneficiada/ pop total- entregues	pop benef/pop total- contratadas
Abreu e Lima	94.429	3,45	2.854	2.852	9.839	10%	10%
Araçoiaba	18.156	3,45	1	1	3	0%	0%
Cabo	185.025	3,45	3.411	447	1.542	1%	6%
Camaragibe	144.466	3,45	4.739	2.234	7.707	5%	11%
Igarassu	102.021	3,45	6.184	5.158	17.795	17%	21%
Itamaracá	21.884	3,45	1.096	1.042	3.595	16%	17%
Ipojuca	80.637	3,45	4.023	929	3.205	4%	17%
Itapissuma	23.769	3,45	292	290	1.001	4%	4%
Jaboatão	644.620	3,45	17.583	7.179	24.768	4%	9%
Moreno	56.696	3,45	821	743	2.563	5%	5%
Olinda	377.779	3,45	5.878	3.249	11.209	3%	5%
Paulista*	300.466	3,45	20.116	15.643	53.968	18%	23%
Recife	1.537.704	3,45	4.435	1.718	5.927	0%	1%
Sao Lourenço	102.895	3,45	7.089	3.658	12.620	12%	24%
RMR	**3.690.547**	3,45	71.433	45.143	155.743	4%	7%
Pernambuco	**8.796.000**	3,45	191.040	131.646	454.179	5%	7%

Fonte: CENSO, 2010 e Sistema de monitoramento CAIXA MCMV acessado em agosto de 2018. Produçao própria

Considerando apenas a faixa de Interesse social, teremos, em um futuro breve, cerca de 67 mil pessoas vivendo em novas localizações. Apesar de resultados absolutos mais modestos, observa-se uma quantidade relativa de população beneficiada bastante expressiva nos municípios de Abreu e Lima, Itamaracá, Igarassu e futuramente Sao Lourenço e Cabo, superando 5% da população total destes municípios (quadro 2). Enquanto isso, o desempenho de Recife, município pólo da RMR e cujo déficit supera 70 mil unidades[4] é pouco expressivo. Na capital, as primeiras 192 unidades do Faixa 1 foram entregues este ano, bem como as demais contratações, mencionadas no quadro 2, foram efetivadas apenas em 2017. Evidenciando primeiro que o programa não foi uma prioridade para a gestão local, nos últimos anos. Indica ainda uma postura do mercado da construção civil que ao mesmo

[4] Déficit estimado pelo PLHIS de Recife, ainda em construção, é de 71.160 UH em 2017, disponível em https://habitatbrasil.org.br/wp-content/uploads/2018/10/Documento-S%C3%ADntese-LAB-Moradia-no-Centro-Recife.pdf

tempo que "desencoraja" a ocupação das áreas centrais pela população pobre, estimula a reorganização dos espaços metropolitanos prevendo os ganhos imobiliários a eles atrelados.

Conforme os dados apontados no Quadro 2, 62% das unidades entregues estão localizadas fora dos quatro municípios que concentram o déficit habitacional da RMR, ja mencionado, indicando uma desarticulação espacial entre a necessidade de moradia e o resultado do programa até o momento. A maioria delas (85%) encontram-se no municípios ao norte da RMR, conforme Figura 3 (mapa unidades entregues). Este comportamento se repete para todas as faixas indicando uma restruturação do território mais potente concentrada em um determinado setor (Figura 3- mapa unidades contratadas). Além da questão associadas ao preço da terra e ao lucro imobiliário, estes empreendimentos foram impulsionados pela instalação de novas indústrias na região, como a fábrica de automóveis da Fiat e o poló fármaco químico.

Quadro 2- PMCMV em Pernambuco e na Região Metropolitana- Faixa 1 Interesse Social

UF	Populaçao (CENSO 2010)	Pessoas por domicílio*	Unids. Contratadas (UHC)	Und. Entregues (UHE)	Pop. beneficiada	Pop beneficiada/ pop total- entregues	Pop beneficiada/ pop total- contratadas
Abreu e Lima	94.429	3,45	2304	2304	7.949	8,42%	8,42%
Araçoiaba	18.156	3,45	0	0	-	0,00%	0,00%
Cabo	185.025	3,45	2926	50	173	0,09%	5,46%
Camaragibe	144.466	3,45	0	0	-	0,00%	0,00%
Igarassu	102.021	3,45	1504	1267	4.371	4,28%	5,09%
Itamaracá	21.884	3,45	553	500	1.725	7,88%	8,72%
Ipojuca	80.637	3,45	576	0	-	0,00%	2,46%
Itapissuma	23.769	3,45	0	0	-	0,00%	0,00%
Jaboatão	644.620	3,45	2904	320	1.104	0,17%	1,55%
Moreno	56.696	3,45	650	572	1.973	3,48%	3,96%
Olinda	377.779	3,45	3000	1549	5.344	1,41%	2,74%
Paulista	300.466	3,45	2384	842	2.905	0,97%	2,74%
Recife	1.537.704	3,45	1008	192	662	0,04%	0,23%
São Lourenço	102.895	3,45	1546	70	242	0,23%	5,18%
RMR	**3.690.547**	**3,45**	**19.355**	**7.666**	**26.448**	**0,72%**	**1,81%**
Pernambuco	8.796.000	3,45	85.003	57.713	199.110	2,26%	3,33%

Fonte: CENSO, 2010 e Sistema de monitoramento CAIXA MCMV acessado em agosto 2018. Produção própria. * Média para Pernambuco no CENSO 2010.

De um modo geral, os municípios que compõem o setor norte da RMR (Olinda, Paulista, Abreu e Lima, Igarassu e Itapissuma) possuem baixo desenvolvimento econômico e social e um crescimento historicamente desarticulado do planejamento urbano. Alguns estão ganhando certa dinâmica com o surgimento de novos equipamentos, como shoppings e faculdades particulares e algumas plantas industriais, mas todas ainda guardam grande dependência do Recife, tanto na produção quanto no consumo.

Os deslocamentos para satisfazer suas necessidades cotidianas no território metropolitano são portanto significativos. Conforme Andrade et al (2015), nos municípios de Abreu e Lima, Camaragibe, Olinda, Paulista e São Lourenço da Mata, em torno de 45% dos trabalhadores necessitam se deslocar diariamente para outros municípios, sendo estes considerados cidades-dormitórios. Não só a localização da população e seus destinos

rotineiros configuram as crescentes demandas de transporte, mas também a renda destes grupos, uma vez que população de menor renda tende a usar mais o transporte público e fazer deslocamentos a pé. Essa distribuição periférica e dispersa da moradia junto com a concentração de empregos em determinadas áreas onera o poder público que assume o ônus de expandir a oferta de infraestrutura e serviços urbanos (além de oportunidade de trabalho) a grandes extensões territoriais. Bem como estabelece, na escala regional, uma urgência no que se refere a mobilidade, que extrapola o aspecto social e imprime entraves à própria economia da metrópole.

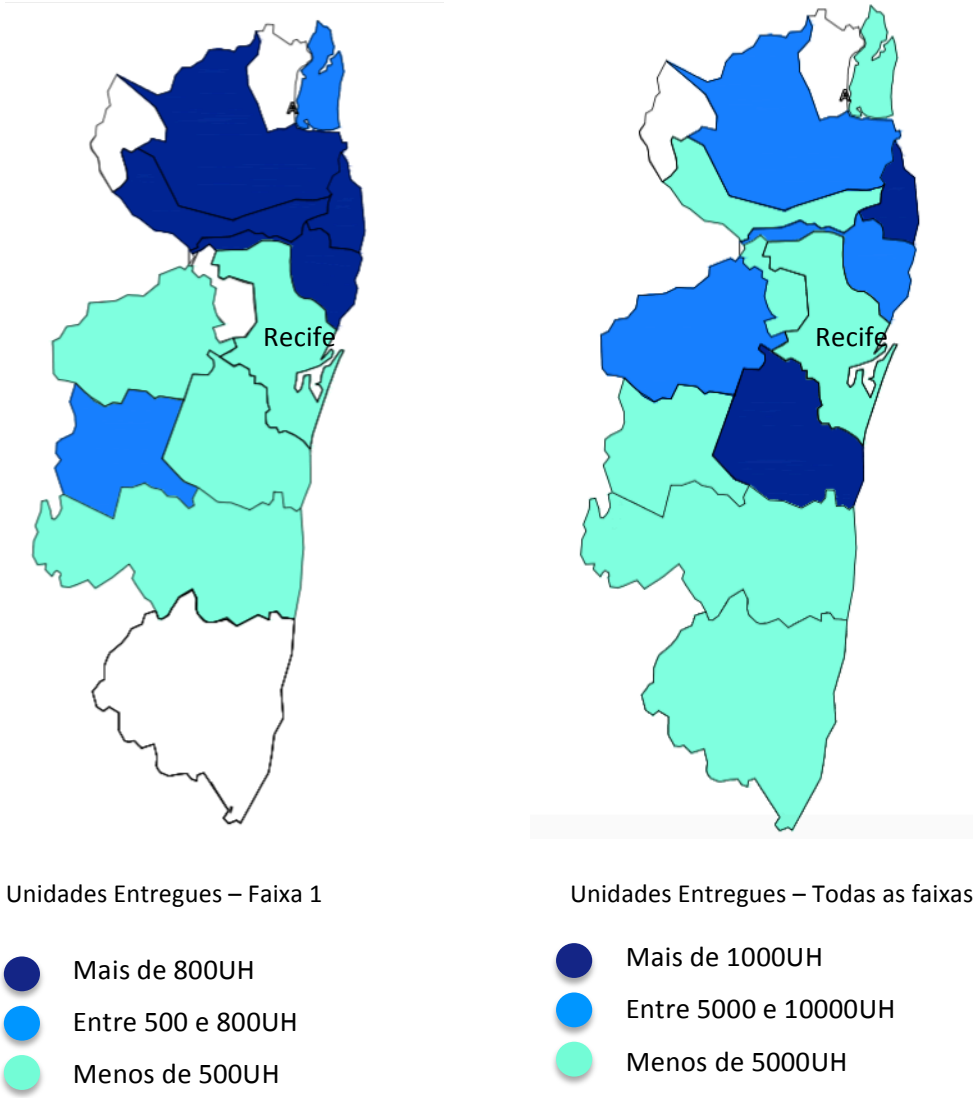

Figura 3- Unidades Habitacionais (UH) entregues e contratadas na RMR-Faixa 1 e Todas as Faixas.
Fonte: produção própria

Apesar das melhorias da moradia em aspectos como pavimentação, drenagem, esgoto, luz e água, o fator localização amplia a vulnerabilidade do moradores, quando estes passam a viver longe das oportunidades urbanas. A que pese seu impacto na vida das pessoas (e de modo acumulativo, no espaço urbano), esse fator não é considerado, nas estatísticas oficiais que subsidiam as politicas públicas voltadas para a habitação. Os dados da Fundação Joao Pinheiro adotados, que servem de referencia, para vários programas de

governo (como o PMCMV), por exemplo, não comporta esse tema. Sua metodologia visa principalmente mensurar a deficiência de estoque. Mesmo os indicadores de inadequação de domicílios se limitam a questões de infraestrutura para servir à moradia e de titularidade do imóvel. Não se trata de uma crítica a um método, não faria sentido, mas apenas uma provocação sobre a construção de um discurso, cujas lacunas favorecem, antes de tudo a produção empresarial. Precisamos de novos indicadores que o complementem ou até mesmo o contraponham. Considerar o fator localização no universo das necessidades habitacionais é fundamental para romper o ciclo segregacionista de nossa urbanização, sobretudo pautando a revisão das políticas públicas voltadas ao uso e ocupação do solo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Reiteramos que os números aqui apresentados são estimativas comparadas com a população do município no momento em que o programa foi lançado, mas entendemos que revelam uma tendência real de reestruturação de um território considerando as novas localizações de moradia impulsionadas pela promoção pública, mas submetida ao interesse da iniciativa privada. Entendemos ainda, que este processo, assim como em outras regiões brasileiras, se deu tanto pela falta de mecanismos de política fundiária capazes de dissociar a pressão exercida pelo preço da terra na definição da localização dos novos empreendimentos, quanto pela centralidade exercida pela iniciativa privada na efetivação do Programa.

No caso da RMR, a localização destes empreendimento estão antes subordinados a lógica da produção empresarial da moradia que a real demanda do déficit habitacional ou a capacidade de oferta de infraestrutura dos municípios. O olhar sobre o universo de moradores para além da moradia (inanimada) buscou lançar luz sobre os impactos do programa na vida cotidiana das milhares de famílias beneficiadas. As localizações periféricas (definidas pela produção empresarial) acabam por forçar a reestruturação destes espaços diante das necessidades de acesso de seus moradores ao trabalho, à educação, à escola e ao consumo. Demandas estas que, se não atendidas pelo poder público, acabam remediadas pelas produção informal. Para além do questões de deslocamentos intraurbano, a concentração de empregos e serviços nos municípios centrais, afastados dos conjuntos habitacionais, reforça a necessidade de tratamento do tema do transporte público em uma escala metropolitana.

Finalmente, esclarecemos que as reflexões aqui apresentadas impulsionaram uma pesquisa em andamento, de âmbito acadêmico. São fruto sobretudo de inquietações diante da condição de isolamento destes conjuntos habitacionais periféricos, que apesar dos esforços financeiros, políticos e humanos vultuosos, mantém a vulnerabilidade de seus moradores, ainda que sob um novo aspecto. Até que ponto estamos trocando um déficit habitacional por uma inadequação socioespacial que apenas vem alimentar as assimetrias de nossas cidades?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Mauricio et al. Mobilidade urbana no contexto da organização social do território da Região Metropolitana do Recife. In: Souza, M. Angela; Biton, Jan (orgs.) *Recife:* transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015

AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lucia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (orgs.) *Minha Casa... E a Cidade?* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

BRASIL. *Plano Diretor Participativo:* guia de elaboraçao pelos municipios e cidadãos. Ministério das Cidades, 2005.

CYMBALISTA, Renato ; MOREIRA, Tomás. Política Habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. In: *Participação popular em políticas públicas:* espaço de construção da democracia brasileira. – São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124p

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). O *Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais.* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio; LAGO, Luciana Côrrea do. O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais.* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio; LAGO, Luciana Côrrea do.(coord.) *Relatório Final Avaliação Do Programa Minha Casa Minha Vida Na Região Metropolitana do Rio De Janeiro:* Impactos Urbanos e Sociais. Relatório final da pesquisa referente à chamada pública MCTI/CNPq/MCIDADES no11/2012, Linha Temática 1 - Aspectos de desenho, implementação e avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida. Rio de Janeiro: Fev, 2015.

CASTELLS, M. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

CUNHA.J. M. da; PESSINI, Daniel. *A metrópole e seus deslocamentos populacionais cotidianos:* o caso da mobilidade pendular na Região Metropolitana de Campinas em 2000. Revista Latinoamericana de Población Año 1, No. 2. Enero / Junio 2008 ISSN. en trámite . pp. 99-125. http://relap.cucea.udg.mx

FJP- Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional no Brasil 2009*. Belo Horizonte, 2012. 200p.

LUCENA, Wilma Guedes de. A produção do espaço urbano da cidade de Patos – PB: do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida. *Dissertação de mestrado* – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa - PB, 2014. 231 p.

MIRANDA, Hellem et al. Diagnostico da Mobilidade Urbana: Recife. Instituto de Energia e Meio Ambiente. São Paulo, 2016.

NAHAS, M.I.P. et al. Metodologia de construção do Índice de Qualidade de Vida Urbana dos municípios brasileiros (IQVU-BR). In: *XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais da Associação Brasileira de Estudos Populacionais*, 2006, Caxambu, MG. Anais do XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2006.

ROLNIK, Raquel et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. *Cad. Metrop. São Paulo*, v. 17, n. 33, pp. 127-154, maio 2015. Acesso em: março,2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962015000100127&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: *Minha Casa... E a Cidade?* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015

SANTOS, J.M; MENEZES, M.T; PALMA, R.C. *Habitação e Localização:* Notas sobre padrões de deslocamento em empreendimentos do PMCMV no Rio de Janeiro. Habitar 2014. Novembro, 2014.

SANTOS, Milton. A natureza do espaço. 4° ed. São Paulo: EDUSP, 2006.

_____. O Espaço do Cidadão. São Paulo, Nobel, 1987.

SOUZA, M. Ângela et al. As formas de provisão da moradia na configuração socioespacial da Região Metropolitana do Recife. In: Souza, M. Angela; Biton, Jan (orgs.) Recife: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015

VILLAÇA, Flávio.. *Espaço intraurbano no Brasil*. São Paulo: FAPESP, 2001.