



XVIII ENANPUR
NATAL 2019
27 a 31 maio

O Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV EM Aracaju-SE: uma nova “roupagem” da política habitacional do Banco Nacional de Habitação - BNH?

Autores:

SARAH LUCIA ALVES FRANCA - DAU/UFS - sarahfranca@ig.com.br
VERA LUCIA F. REZENDE - PPGAU/UFF - vrezende1234@gmail.com

Resumo:

Este artigo visa analisar, comparativamente, as políticas do Banco Nacional de Habitação - BNH, e do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, a partir da lógica espacial dos conjuntos habitacionais em Aracaju-SE, Brasil. Os programas se destacam pela produção de moradias sociais, abrindo frentes para reprodução do capital imobiliário, em direção à áreas vazias e carentes de saneamento ambiental e transporte público. Assim, até que ponto o PMCMV, no que se refere à produção de conjuntos, se assemelha ou se distingue do BNH? Para realização desta, realizou-se levantamento de dados sobre os empreendimentos e elaboração de tabelas e cartogramas.

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA – PMCMV EM ARACAJU-SE:

uma nova “roupagem” da política habitacional do Banco Nacional de Habitação – BNH?

INTRODUÇÃO

No Brasil, a política habitacional aponta como destaque dois programas que se constituem como órgãos financiadores da construção de milhares de moradias: o Banco Nacional de Habitação – BNH, com funcionamento de 1964 a 1986, e o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, criado em 2009.

Em Aracaju, desde o BNH, a produção habitacional se direcionou para periferia, e com participação ativa dos agentes imobiliários e efetivação dos seus interesses na expansão urbana. O Estado abandonou seu papel de protagonista, para tornar-se viabilizador do setor imobiliário, especialmente na escolha de locais de implantação dos empreendimentos. Cometendo os mesmos equívocos, o PMCMV obedece à mesma lógica de produção capitalista da habitação social pelo mercado, destacando a nítida segregação e exclusão sócioespacial.

Ao mesmo tempo, um dos maiores entraves é o acesso à terra urbanizada, tendo como alternativa a ocupação de áreas desvalorizadas e carentes de saneamento básico e transporte público. Ou seja, contraditoriamente, afastam a população da real implementação do direito à moradia. Então, questiona-se até que ponto as ações do PMCMV, no que se refere à produção de conjuntos habitacionais, se assemelham ou se distinguem das empreendidas pelo extinto BNH?

Diante disso, este artigo visa analisar, comparativamente, as políticas do Banco Nacional de Habitação – BNH, e do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, a partir da lógica espacial dos conjuntos habitacionais por ele subsidiados, tendo como recorte o município de Aracaju-SE.

Para realização desta pesquisa, fruto de parte de tese de doutoramento, foram realizados levantamento de informações e dados sobre os empreendimentos licenciados, visitas ao local, elaboração de tabelas e cartogramas, que permitem comparar assim, o processo da produção de habitação social das duas políticas públicas elaboradas em períodos distintos.

BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO - BNH: CONTRIBUIÇÃO PARA A EXPANSÃO URBANA DE ARACAJU

O Estado tem grande responsabilidade na produção das cidades brasileiras através do provimento da moradia. A partir de 1964, um novo cenário de políticas habitacionais para classe de baixa renda, dá início como parte do Plano Nacional de Habitação. A Lei Federal no 4.380/64 instituiu a criação do Banco Nacional de Habitação – BNH e do Sistema Financeiro da Habitação – SFH, com intenção de financiar moradias e resolver o déficit habitacional. A partir daí, instalaram-se instituições de financiamento e produção habitacional para segmentos de baixa renda: a Companhia Estadual de Habitação – COHAB e o Instituto Nacional de Orientação às Cooperativas Habitacionais – INOCOOP.

O BNH teve como premissa melhorar a qualidade da moradia, em função do aumento populacional que a industrialização provocou. Todavia, o Banco preparou as cidades para desenvolvimento do capital monopolista que estava se estabelecendo, porque promoveu o emprego de recursos arrecadados por todos os trabalhadores, através de suas poupanças e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS.

Em Sergipe, a Companhia Estadual de Habitação – COHAB/SE e o Instituto Nacional de Orientação às Cooperativas Habitacionais – INOCOOP, foram instaladas em 1966 e 1967 respectivamente, e se constituíram nos principais órgãos de financiamento e provisão da habitação (FRANÇA, 1999). A COHAB atendia a famílias com rendimento entre um a três S.M., estendendo, em seguida, para até cinco, enquanto o INOCOOP atraía a classe média que ganhava de cinco a dez S.M. Aqueles que não dispusessem de renda mínima mensal, ou não pudessem comprová-la, não eram consideradas. Em Aracaju, a atuação dessas instituições ocorreu entre 1968 a 2002 e resultou na inserção de 67 conjuntos afastados, contribuindo para o esgarçamento da malha urbana (FRANÇA, 2016) (Tabela 1 e Figura 1).

Tabela 1
Aracaju
Produção de Habitações Populares COHAB e INOCOOP
1960 a 2002*

	COHAB		INOCOOP		Total	
	Emp	UH	Emp	UH	Emp	UH
Aracaju	47	20.595	20	6.333	67	26.928

Fonte: Elaboração Sarah França, 2016. Dados coletados em FRANÇA, (1999); CEHOP (2003); CARVALHO (2013); Visitas de Campo; Entrevistas.

A COHAB construiu 20.595 unidades residenciais em 47 conjuntos habitacionais dispersos, contribuindo significativamente para a expansão urbana. Os primeiros conjuntos, entregues em 1968 e 1969, fora da malha consolidada e com acesso precário, contribuíram para a ocupação do futuro bairro Ponto Novo. Nos anos 1970, foi intensificada a construção de 21 conjuntos habitacionais (5.732 moradias), inseridos de forma desarticulada e periférica.

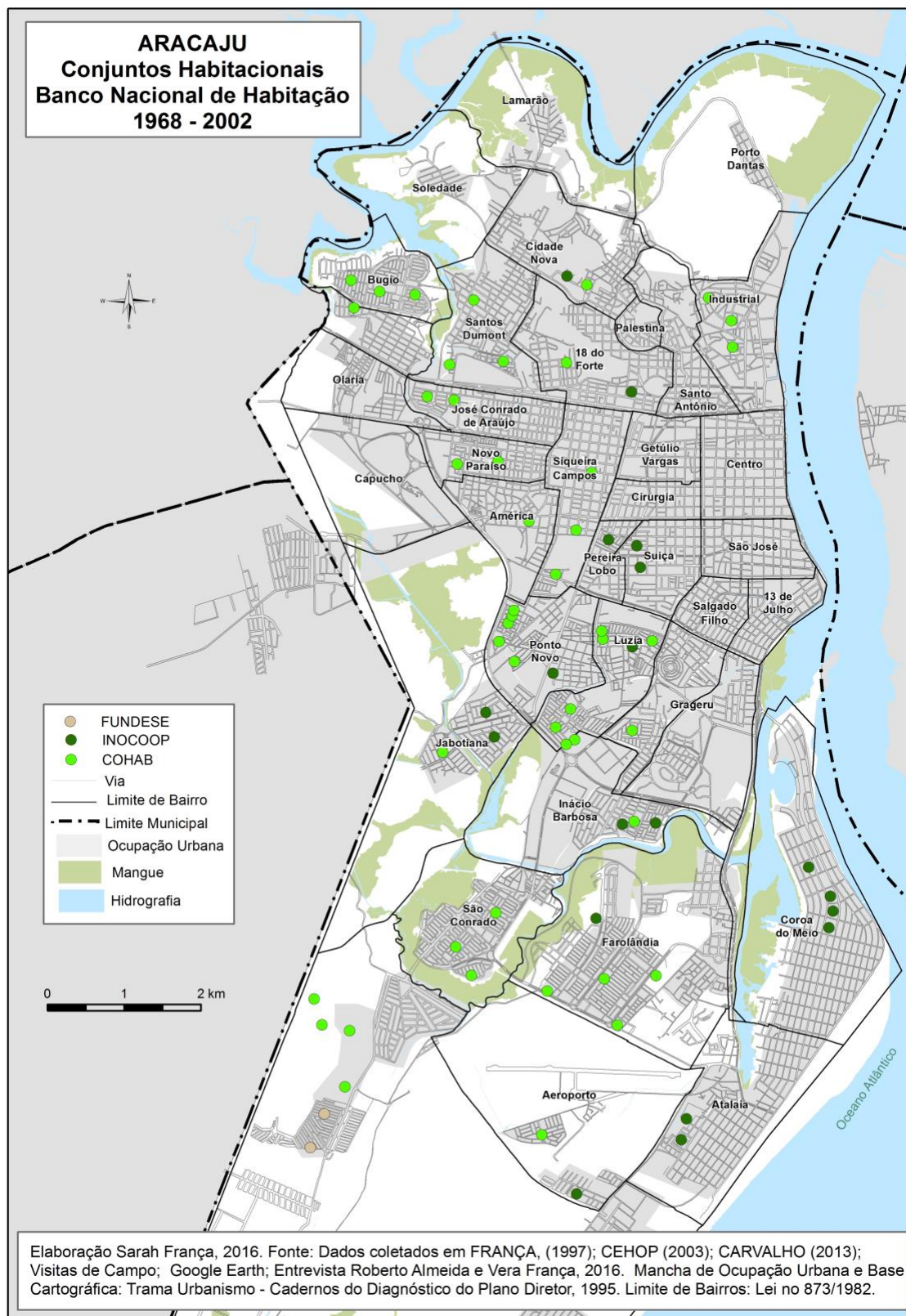


Figura 1: Aracaju, Conjuntos Habitacionais, Banco Nacional de Habitação – BNH, 1968-2002.

Fonte: Elaboração Sarah França, 2016.

Na década de 1970, foi intensificada a construção de 21 conjuntos habitacionais, totalizando 5.732 moradias, inseridos de forma desarticulada e periférica, como a noroeste, o Conjunto Assis Chateaubriand I e II, no bairro Bugio (Figura 2). Esses destacaram-se em número de unidades, somando 2.133, cerca de 40% do total da década (FRANÇA, 2016).



Figura 2: Conjuntos Assis Chateaubriand I e II, Final de década de 1970
Fonte: CARVALHO, 2013. Acervo de Lineu Lins de Carvalho.



Figura 3: Conjuntos Orlando Dantas e Augusto Franco, Final de década de 1980
Fonte: CARVALHO, 2013. Acervo de Lineu Lins de Carvalho.

Segundo Ribeiro, “constatou-se que esses conjuntos, em sua grande maioria, estavam localizados além da periferia, viabilizando a sua ocupação posterior” (1989, p.75). Assim, esta ação do Estado contribuiu para a valorização das terras, em função da apropriação das vantagens da instalação da infraestrutura como, abertura de vias, transporte público, abastecimento de água e energia elétrica, entre outros.

Nos anos 1980, o Estado passou a construir conjuntos em grande escala, para abrigar um contingente populacional maior, e atuar como especulador, estocando terras para intervir nos municípios limítrofes (CARVALHO, 2013). Desse período destacam-se o Gov. Augusto Franco (4.510 moradias), no bairro Farolândia, o Jornalista Orlando Dantas (3.656 moradias) (Figura 3), no bairro São Conrado, e o Santa Tereza, que originou o bairro Aeroporto, e direcionou a expansão ao sul, por estarem distantes do núcleo central (FRANÇA, 2016). A abertura das Avenidas Beira Mar e Heráclito Rollemberg (principal acesso aos conjuntos Augusto Franco e Orlando Dantas), em 1981, garantiu a ocupação de vazios entre esses conjuntos e os bairros próximos. O Estado, compactuou com a obtenção do lucro imobiliário, valorizando o solo a ser posteriormente ocupado por empreendimentos das construtoras sergipanas.

A situação econômica e a instabilidade política do país, no fim da década de 1980 e início de 1990, derivaram numa queda da atividade imobiliária. Isso desencadeou uma crise financeira e a consequente extinção do BNH, em 1986, que deixou de lado a oferta de moradia para a classe trabalhadora (CARDOSO e ARAGÃO, 2013). Mesmo assim, esse tipo de construção era realizado mediante pagamento pelos próprios compradores, restringindo ainda mais àqueles que podiam pagar (BIENENSTEIN, 2001) ou a produção envolvendo

autogestão coletiva, em que os usuários, organizados em associações ou cooperativas são os promotores do empreendimento (CARDOSO e ARAGÃO, 2013).

Durante os anos de 1986 a 1994 “vários órgãos se sucederam na gestão da política habitacional do governo federal, como evidência da forte instabilidade política e institucional, que se estendeu até a criação do Ministério das Cidades, em 2003” (ibidem p.17). Na última década, os programas federais se voltaram mais para a concessão de crédito direto para a população, incentivando a autoconstrução da moradia, somadas aos programas de melhoria das condições de habitabilidade, como o Pró-Moradia e o Habitar-Brasil.

A partir da Constituição Federal, promulgada em 1988, os municípios ganham mais autonomia para gerir suas políticas, sendo obrigados a assumir experiências no campo da habitação de interesse social. Cardoso e Aragão (2013, p. 23) comentam que “essas iniciativas locais se concentraram fortemente em programas de urbanização de assentamentos precários e de regularização fundiária, representando melhoras nas condições de vida de parcela significativa da população mais pobre”.

França (1999) recordou que, nesse momento, a redução dos investimentos federais na política habitacional se refletiu em Sergipe, com o corte de financiamentos de diversos projetos que tramitavam na Caixa Econômica. Os programas federais se voltaram mais para a concessão de crédito direto para a população, incentivando a autoconstrução da moradia, somadas aos programas de melhoria das condições de habitabilidade, como o Pró-Moradia e o Habitar-Brasil. Com a chegada do Plano Real, em 1994, o país retomou a sua estabilidade financeira e recuperou sua economia.

Este período também foi marcado pela expansão fora dos limites municipais, em direção aos municípios de São Cristóvão, Nossa Senhora do Socorro e Barra dos Coqueiros, ainda com características rurais e sem infraestrutura adequada. A justificativa era o alto valor da terra, que impossibilitava a construção de conjuntos na malha urbanizada (FRANÇA, 1999). Assim, o poder público afastou a população carente das áreas com infraestrutura, serviços públicos e oportunidades de trabalho. Posteriormente, a inserção dessas habitações impulsionou a ocupação no seu entorno, trazendo sérios entraves nos âmbitos ambiental, econômico e social (CARVALHO, 2013).

Diante disso, os municípios de São Cristóvão, Nossa Senhora do Socorro e Barra dos Coqueiros, ainda com características rurais e sem infraestrutura adequada, receberam os impactos de uma política que visava atender a demanda por moradia na capital. O resultado deste “empurrão da pobreza” traz problemas

para os municípios que recebem os conjuntos, pois a ampliação de malha em núcleos isolados, gera dificuldades de administração difíceis de serem sanadas pela falta de estrutura técnica das prefeituras e de recursos financeiros. Do outro lado, para Aracaju, sobra uma intensa pressão sobre as atividades econômicas e sobre os serviços, aumentando a marginalidade e a violência (FRANÇA, 1997, p.117).

De fato, até o momento de implantação desses conjuntos habitacionais as áreas eram vazias, sem ocupações no entorno, sem infraestrutura e acessibilidade. Posteriormente, a inserção dessas habitações impulsionou a ocupação no seu entorno, trazendo sérios entraves nos âmbitos ambiental, econômico e social (CARVALHO, 2013).

A produção habitacional foi concentrada em bairros como a Farolândia (sul), que recebeu a maior quantidade (5.518 moradias), São Conrado (norte) com 3.902 unidades produzidas, Santa Maria (sul), com 2.509 moradias e por fim, Bugio abrigando 2.263 unidades habitacionais (FRANÇA, 2016) (Figura 1 e Tabela 2). Isso demonstra o retalhamento urbano, que, posteriormente, exigiu a ampliação da infraestrutura, valorizando ainda mais os espaços vazios localizados entre a malha e as novas áreas ocupadas (FRANÇA, 1999).

Tabela 2
Aracaju
Produção de Habitações Populares COHAB e INOCOOP por bairro e década
1968 a 2002

Zona	Bairro	1960	1970	1980	1990	2000	Total	%
Norte	Soledade	0	0	0	16	0	16	0,06
	18 do Forte	0	20	280	0	0	300	1,11
	Bugio	0	2133	354	0	0	2487	9,24
	Cidade Nova	0	0	544	0	0	544	2,02
	Industrial	0	176	125	0	0	301	1,12
	Santos Dumont	0	149	101	0	0	250	0,93
Leste	Grageru	0	425	0	0	0	425	1,58
	Luzia	0	1371	224	140	0	1735	6,44
	Pereira Lobo	0	0	0	203	0	203	0,75
	Suíça	0	0	370	0	0	370	1,37
Sul	Aeroporto	0	0	794	0	0	794	2,95
	Atalaia	0	69	496	0	0	565	2,10
	Coroa do Meio	0	0	156	508	0	664	2,47
	Farolândia	0	0	5294	224	0	5518	20,49
	Inácio Barbosa	0	774	0	0	0	774	2,87
	Santa Maria	0	0	0	2223	286	2509	9,32
Oeste	América	0	13	0	0	0	13	0,05
	Jabotiana	0	1441	0	738	0	2.179	8,09
	José C. de Araújo	78	481	0	0	0	559	2,07
	Novo Paraíso	0	602	0	0	0	602	2,24
	São Conrado	0	0	3800	102	0	3902	14,49
	Siqueira Campos	0	396	0	0	0	396	1,47
	Ponto Novo	800	282	740	0	0	1822	6,77
Total		878	8.332	13.278	4.154	286	26.928	100

Elaboração Sarah França, 2016.

Fonte: Dados coletados em FRANÇA, (1997); CEHOP (2003); CARVALHO (2013); Visitas de Campo; Entrevistas.

Embora com a finalidade de reduzir o déficit habitacional, a produção de moradias financiadas não foi, em sua maioria, destinada às famílias mais carentes (CAMPOS, 2006). Além disso, a aquisição de terras distantes da malha consolidada pela COHAB, se constituiu um dos parâmetros básicos de suas atividades, sendo um dos elementos que contribuiu para a valorização do solo, tornando-a um dos maiores estocadores de terra em Aracaju.

Por sua vez, o INOCOOP ergueu 20 conjuntos habitacionais com 6.333 novas moradias, atendendo categorias de renda mais elevada, contribuindo para o esgarçamento do tecido periférico, a exemplo dos Conjuntos Inácio Barbosa e Beira Rio, no bairro Inácio Barbosa, e os Conjuntos Juscelino Kubitschek e Sol Nascente, no bairro Jabotiana. Neste caso do instituto, 54% das unidades habitacionais são apartamentos, com vários blocos de até 4 pavimentos. Alguns foram concebidos com elementos arquitetônicos como muros, como o Mar do Caribe e Mar Mediterrâneo, na Coroa do Meio, outros abertos como o Estrela do Mar, que persistem nesse formato até os dias atuais (FRANÇA, 2016).

Contudo, as duas instituições que compunham o BNH, até 1999, construíram 26.642 unidades habitacionais e ao longo dos seus 34 anos de atuação (1968-2002) edificaram 26.928 moradias distribuídas em 67 conjuntos (FRANÇA, 2016).

Embora o foco de análise seja os conjuntos habitacionais do BNH, é importante destacar a formação de outra forma de ocupação que se deu no cinturão dos conjuntos, em pequenos núcleos voltados para grupos de renda média, nos bairros Grageru e Luzia, além dos condomínios verticais erguidos por construtoras e financiados pela CAIXA (FRANÇA, 1997). Além disso, os recursos públicos aplicados em infraestrutura valorizaram o solo dos loteamentos construídos para as classes média e média alta, localizados na área sul (a exemplo do bairro Coroa do Meio).

A esperança de “ganhar uma casa” trouxe para Aracaju um grande contingente populacional, na expectativa de aliar habitação e emprego, o que nem sempre ocorreu (FRANÇA, 1999). Entretanto, aqueles que não foram contemplados, sem lugar para morar, ocuparam terrenos vazios, loteamentos irregulares, locais sem oferta de infraestrutura. Além disso, ocuparam áreas ambientalmente frágeis, como margens de rios, mangues, áreas passíveis de inundação, provocando sérias consequências.

Essa moradia irregular, que corresponde aos espaços que “sobraram”, que não interessam ao mercado imobiliário formal, ainda pode ser vista ao redor dos conjuntos habitacionais, como forma de pressionar o governo para a obtenção da casa própria. Essas casas foram construídas em etapas, no sistema de autoconstrução, sem acompanhamento técnico de engenharia e arquitetura, sem financiamento e desrespeitando a legislação fundiária, urbanística e edilícia, acirrando cada vez mais o déficit habitacional (FRANÇA, 2016).

O adensamento, o incremento do valor fundiário, a escassez de terras urbanizadas, o empobrecimento da população, a mobilidade social descendente e os movimentos intraurbanos, associados à dificuldade de acesso ao mercado formal de imóveis, foram fatores importantes, relacionados ao avanço no número de assentamentos precários em Aracaju.

PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA – PMCMV: UM NOVO PROGRAMA HABITACIONAL?

A partir do século XXI, em meio às novas tendências de planejamento estratégico e gestão democrática, surgiram programas habitacionais criados como uma forma de reativar a produção de moradias para população de renda mensal de até seis salários mínimos, faixa relativamente esquecida, como foi o caso do Programa de Arrendamento Residencial – PAR.

Em 2003, a criação do Ministério das Cidades se constituiu um ganho no âmbito da gestão da política urbana, integrando habitação, saneamento e mobilidade urbana, de forma a garantir a qualidade de vida e o cumprimento do direito à cidade. Junto com isso, nasceu a Secretaria Nacional de Habitação – SNH e, posteriormente o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e o Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social – FNHIS, responsáveis por administrar a política habitacional e centralizar e gerenciar orçamentos para os programas estruturados.

Em 2007, o Governo Federal lançou o Plano de Aceleração do Crescimento – PAC para promover o crescimento econômico, através do programa de investimentos em infraestrutura. É importante lembrar que, nesse momento, especialmente a partir de 2005, “o mercado imobiliário habitacional experimenta uma fase de crescimento constante, com ampliação da produção e crescimento dos preços, configurando um ‘boom’ imobiliário” (CARDOSO e ARAGÃO, 2013, p.33).

Diante do colapso econômico internacional que teve início nos Estados Unidos e da disposição do Governo Federal em acelerar o crescimento das cidades e reduzir o déficit habitacional, em março de 2009, o Programa de Arrendamento Residencial – PAR foi substituído pelo Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV (Lei nº11.977/2009) como estratégia de garantir o acesso ao mercado habitacional para atendimento das famílias com renda até 10 salários mínimos. Na verdade, o objetivo era alavancar a construção civil em meio à crise econômica que assolava o país.

Semelhante ao PAR, o financiamento das moradias ocorre através da parceria entre construtoras e setor público, através da União, CAIXA e Prefeitura Municipal (através dos recursos do Fundo de Arredamento Residencial – FAR). A meta inicial (PMCMV 1) era de construção de um milhão de moradias em 2 anos, a distribuição desse número se deu pelas faixas de renda estabelecidas pelo Programa. Em 2011, foi lançado o PMCMV 2, com meta dobrada para 2 milhões de moradias, para o mesmo período, além de apresentar normatizações revistas para atendimento pelos municípios filiados.

Em Aracaju, a Prefeitura aderiu ao PMCMV em 30/04/2009, com o pronunciamento do então Prefeito, afirmando que “o projeto vai contribuir para a redução do déficit habitacional e aumentará o investimento na construção civil e na geração de emprego”¹. O

¹Disponível em <www.infonet.com.br/cidade/ler.asp?id=85126&titulo=cidade>. Acessado em 06.fev.2014.

detalhe era que a construção das moradias seria através das construtoras, permitindo celeridade às obras, sem limitações e burocracias do setor público (FRANÇA, 2016).

O Programa se divide em dois eixos de atendimento: faixa de renda entre 0 a 3 S.M. e 3 a 10 S.M. por família. Em Aracaju, para o primeiro eixo houve uma produção limitada de apenas 4 empreendimentos, localizadas em bairros que apresentam infraestrutura e serviços públicos insuficientes e distantes das ofertas de trabalho e de transporte público. Essas 1.262 moradias correspondem à apenas 12,6% do total, atendendo de forma reduzida uma pequena parcela das mais de 20 mil famílias que compõem o déficit habitacional de 2010 (Tabela 3).

Tabela 3
Aracaju
Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV
Distribuição dos Empreendimentos e Unidades Habitacionais por Faixas de Renda
2009 – 2014

	Até 3 SM	De 3 a 10 SM	Total
Empreendimentos Habitacionais	4	45	49
Unidades Habitacionais	1.262	8.724	9.986

Fonte: Elaboração Sarah França, 2016. Dados fornecidos pela CAIXA (2015).

Os empreendimentos voltados para famílias de baixa renda estão em bairros que apresentam condições de infraestrutura e serviços públicos insuficientes, além de situar-se fora do tecido urbano consolidado. Esses quesitos resultam em dificuldade de acesso ao transporte público, com entorno cercado de grandes glebas, a exemplo do Residencial Jaime Norberto Silva, localizado no bairro Porto D'Antas, um dos bairros mais carentes e problemáticos, no tocante à saneamento básico, mobilidade e criminalidade, portanto, com baixo valor da terra (Figura 4).

Aracaju apresenta uma peculiaridade: a pequena quantidade de empreendimentos destinados à faixa de 0 a 3 SM demonstra a dificuldade no acesso à terra urbanizada e barata para viabilizar a produção de habitação social, frente à grande demanda de terra para outras faixas. Portanto, o principal entrave está na busca do mercado imobiliário por maior rentabilidade, concentrada nos produtos destinados às classes de renda mais elevada, o que exige uma atuação mais incisiva do Estado para o atendimento dessa faixa (FRANÇA, 2016).

Outro fator se deve aos incentivos institucionais e legislativos para a viabilização do programa. Em 2009, foi promulgada a Lei Municipal n°93 que estabeleceu critérios de flexibilização aos empreendimentos introduzidos nas Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS definidas no Plano Diretor, apesar de que essas alternativas não são suficientes para incentivar o mercado imobiliário a atuar nesses locais. A falta de articulação do governo para doação de terrenos públicos é um dos pontos que dificulta a implementação do programa no atendimento às famílias de renda mais baixa.

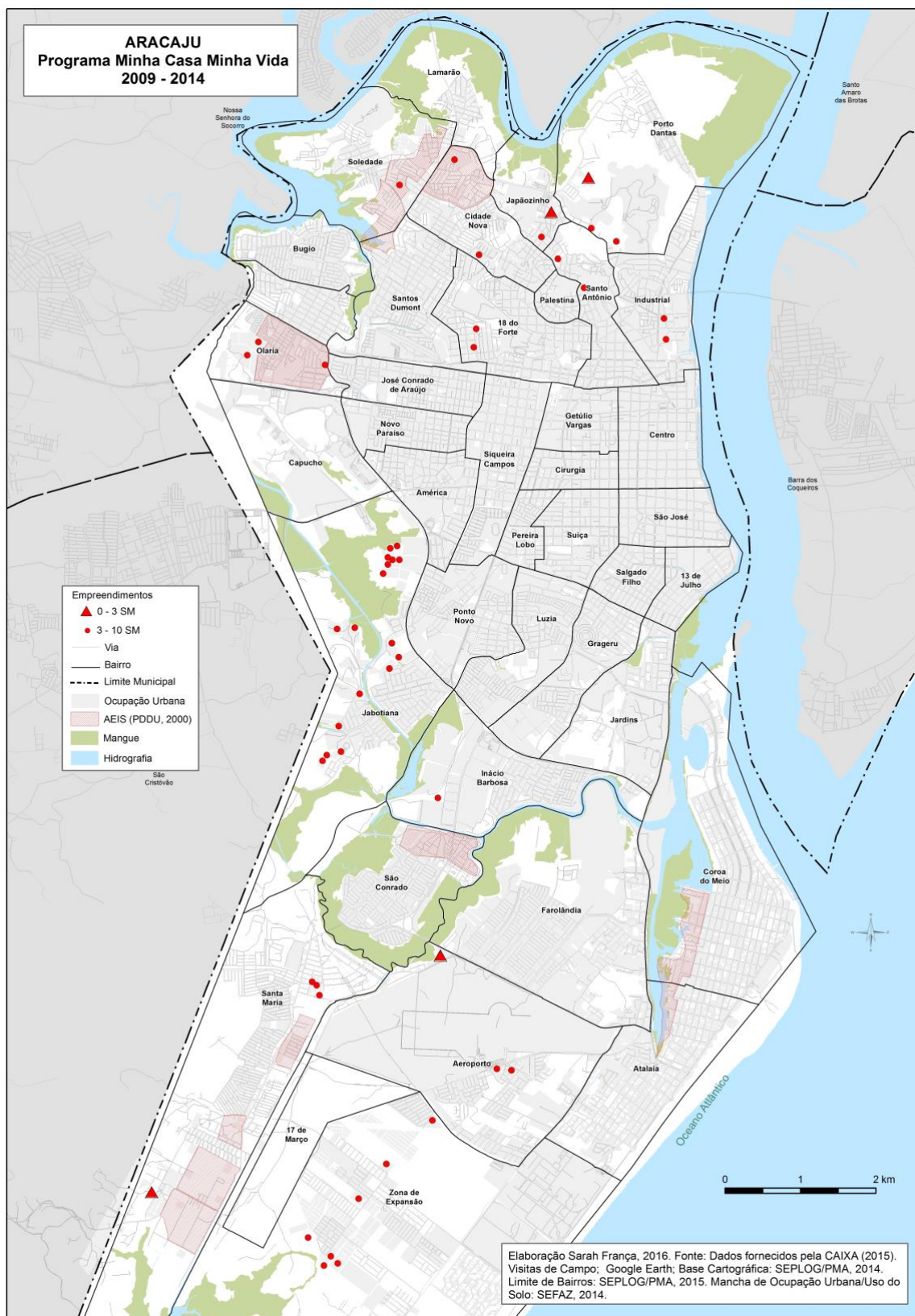


Figura 4: Aracaju, Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, 2009-2014.

Fonte: Elaboração Sarah França, 2016.

Aquelas famílias que recebem de 3 a 10 S.M. encontraram maior oferta de moradias, pela venda rentável ao mercado imobiliário. São 45 empreendimentos nessa faixa, resultando 8.724 habitações espalhados por diversos bairros. No total, entre 2009 e 2014, foram construídos 49 empreendimentos, somando 9.986 moradias (Tabela 3). A maior parte localiza-se na porção norte, oeste e sul, nos bairros Porto D’Antas, Jabotiana e ZEU, que abarcaram 6.410 moradias, correspondendo a 64,19% da produção em Aracaju (Figura 4 e Tabela 4).

Tabela 4
Aracaju
Empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida
2009-2014

Zona	Bairros	Empreendimentos	Unidades Habitacionais	
			Total	%
Norte	18 do Forte	1	226	2,26
	Porto D’Antas	3	1155	11,57
	Cidade Nova	4	400	4,01
	Soledade	1	240	2,40
	Industrial	2	155	1,55
	Santo Antônio	3	672	6,73
Oeste	Olaria	3	608	6,09
	Jabotiana	17	3499	35,04
Sul	Inácio Barbosa	1	120	1,20
	Aeroporto	2	270	2,70
	Santa Maria	5	885	8,86
	Zona de Expansão	7	1756	17,58
Total		49	9.986	100,00

Elaboração Sarah França, 2016.

Fonte: Dados fornecidos pela CAIXA, 2015.

É importante evidenciar que vem ocorrendo um avanço dos empreendimentos sobre o território municipal de São Cristóvão, aprovados pela CAIXA como se fossem de Aracaju. Três empreendimentos estão localizados às margens dos limites municipais São Cristóvão-Aracaju, mais próximo ao bairro Jabotiana, onde estão localizados grande número de unidades habitacionais construídas pelo PMCMV (FRANÇA, 2016).

As diretrizes estabelecidas para efetivação do PMCMV proporcionaram a livre escolha dos terrenos. Entretanto, a ineficácia na implementação dos instrumentos de controle do valor da terra tem ocasionado a ocupação de áreas baratas, sem disponibilidade de infraestrutura e serviços públicos, atenuando a periferização, como ocorreu intensamente no bairro Jabotiana e na ZEU, locais de maior crescimento imobiliário nos últimos anos.

Nessas localidades, principalmente no bairro Jabotiana, na zona oeste, a concentração de empreendimentos do PMCMV, na faixa de 3 a 10 SM, deu-se de forma contínua. Os

condomínios foram construídos próximos uns dos outros, potencializando os impactos da transformação do espaço rural em urbano (sítios foram substituídos por condomínios) e o uso residencial predominantemente horizontal tem dado lugar à moradia vertical (Figura 4).

Esses condomínios reproduziram, com especificidades, efeitos negativos na sociedade, refletidos no espaço segregado. Foram constituídos de 2 a 18 torres e um maior número de apartamentos, de 2 e 3 quartos de até 80 metros quadrados, com oferta de infraestrutura interna de um clube privativo, com piscina churrasqueira, salão de jogos e festas, quadra esportiva e parque infantil (FRANÇA, 2016).

A fim de facilitar a promoção imobiliária e aumentar a lucratividade, as construtoras buscam reduzir custos através dos ganhos de produtividade no preço final de seus produtos, já pré-estabelecidos pelo governo federal. Assim, a racionalização da construção ocorre, sobretudo, com a repetição dos projetos e do processo construtivo, ampliando escalas e promovendo a estandarização.

A Lei Federal nº11.977/2009 estabeleceu um limite de 300 moradias, no caso de condomínio fechados e 500 unidades em loteamentos. As construtoras “burlam” facilmente essa regra ao subdividir os projetos por etapas, porém em terrenos contíguos, com as mesmas tipologias, soluções construtivas e projetos arquitetônicos. Essa estratégia tem a finalidade de facilitar os procedimentos administrativos e legislativos.

Essa prática foi identificada em Aracaju nos processos de licenciamento dos empreendimentos do PMCMV, sendo que dos 45 condomínios de 0 a 3 S.M., 13 foram aprovados em até 5 etapas, totalizando 3.567 moradias, a maior parte situada no bairro Jabotiana e na Zona de Expansão. É aí onde estão os empreendimentos de grande porte do programa, em termos de número de unidades habitacionais, com no máximo 420 apartamentos no Jabotiana e quase 400 moradias na ZEU, conforme aponta França (2016) em suas pesquisas.

De fato, observou-se um processo de valorização da terra, em função dos investimentos públicos, contribuindo para a periferização, em que a expansão, fragmentação e segregação sócioespacial tornaram-se constantes. Os terrenos de melhor localização foram objeto de lançamentos imobiliários para segmentos de renda mais elevada, ou então, ao aguardo do aumento da mais-valia fundiária.

Todavia, os agentes envolvidos na atuação do PMCMV (proprietários de terras, incorporadores, construtores e Estado) evidenciam que o alto valor da terra em áreas urbanizadas é um grande obstáculo para o andamento do programa. Esta questão poderia ser enfrentada com a aplicação dos instrumentos de combate à especulação fundiária inclusos no Plano Diretor, especialmente as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, cuja utilização destas pelo PMCMV foi incentivada, posteriormente, através legislação municipal.

É importante observar a efetividade do PMCMV não apenas em termos quantitativos, como é explorado pelo poder público na mídia, mas, especialmente, qualitativo. Os dados

apresentados permitiram considerar que são ínfimas as contribuições do programa para o cumprimento do direito à moradia e à cidade.

O programa pouco integrou a moradia em bairros urbanizados, com mobilidade e equipamentos públicos. Isso porque a localização dos empreendimentos residenciais seguiu as determinações do mercado e o valor da terra tem se constituído fator determinante, o que pode ser contornado com os instrumentos urbanísticos de combate à especulação da terra do Estatuto da Cidade e presentes no Plano Diretor de Aracaju. A mercantilização da moradia é evidenciada quando se destina a maior parte da produção habitacional à faixa de renda de 3-10SM, segmento dito de “mercado”, o qual favorece a obtenção de maiores níveis de lucratividade, em função do maior valor das unidades habitacionais e das estratégias de racionalização de projetos.

POLÍTICAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL PELO ESTADO: ATENDIMENTO A QUÊ/QUEM?

De fato, fica evidente, a necessidade do entrelaçamento das políticas fundiária, habitacional e de infraestrutura e sistema viário, de modo a garantir o acesso à terra urbanizada, permitindo que os empreendimentos sejam construídos ZEIS e em maior proporção para àqueles que se concentram na faixa de renda de 0 a 3 S.M. Entretanto, Aracaju não demonstra essa aliança da gestão pública no sentido de prover uma cidade justa e igualitária.

A inserção desses empreendimentos em locais que apresentem lotes com dimensões maiores e com menor valor fundiário foi fator decisivo na escolha da localização. Com isso, nota-se que a preocupação da gestão pública esteve associada à dinamização da economia por meio do atendimento às metas quantitativas estabelecidas, do que pelo real cumprimento do direito à moradia. Dessa forma, observou-se que os programas estudados trouxeram sérios impactos na capital sergipana, inclusive em relação àqueles implantados em direção dos municípios circunvizinhos (FRANÇA, 2016).

Enfatiza-se a migração intraurbana e intermunicipal e, também, o fortalecimento de entraves nos quesitos mobilidade, saneamento ambiental, acesso a equipamentos e serviços públicos e, por último, a expansão dos limites urbanos que se fundamentou na produção habitacional periférica, como pode ser visto com empreendimentos habitacionais do PMCMV aprovados fora do limite de Aracaju (Figura 5).

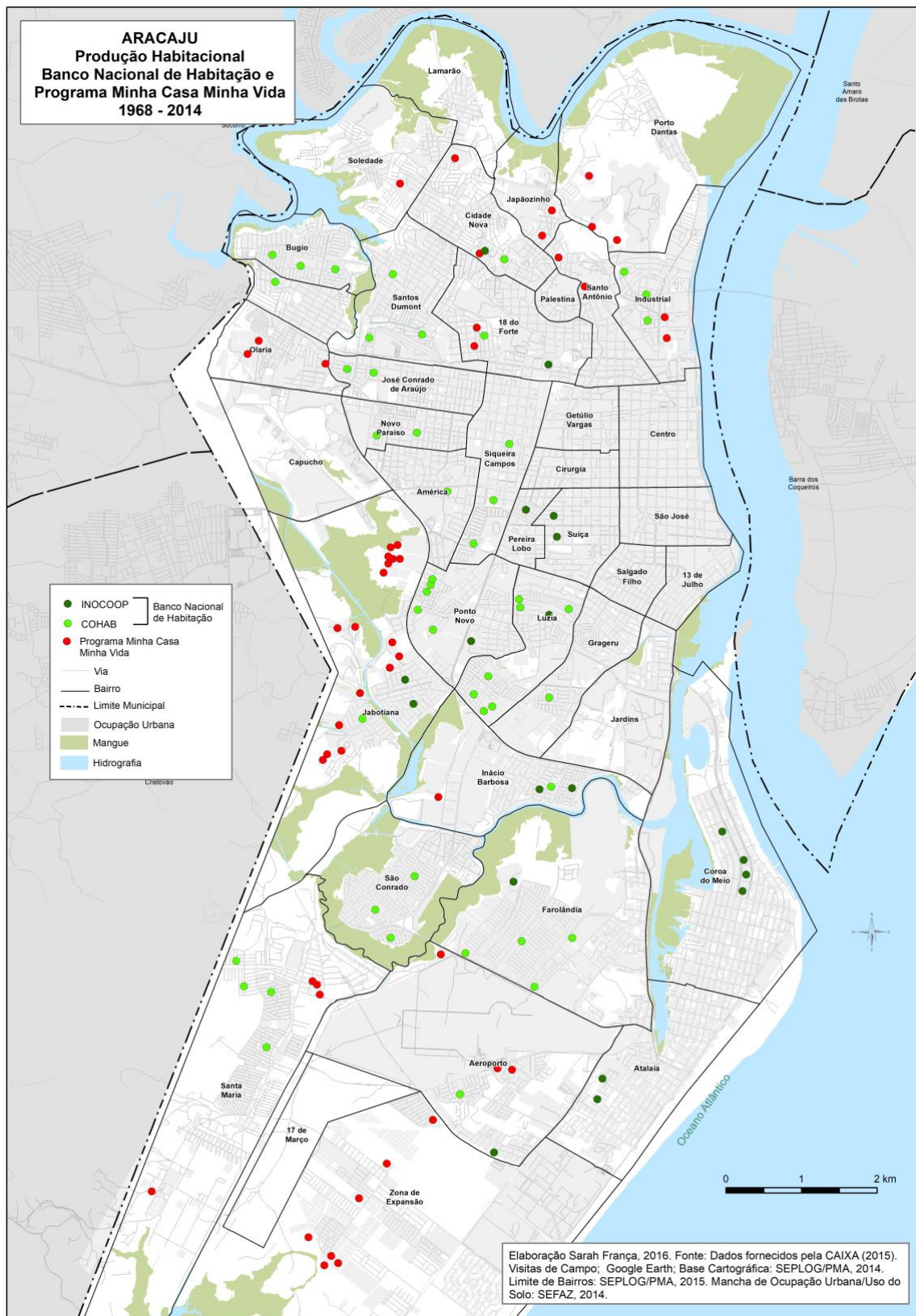


Figura 5: Aracaju, Produção Habitacional, BNH e PMCMV, 2000-2014
 Fonte: Elaboração Sarah França, 2016.

Os 116 conjuntos construídos entre 1968 e 2014 demarcam a periferização da moradia popular como forte destaque. O processo recente deu continuidade à expulsão das classes de baixa renda, estendendo a ocupação para fora das áreas urbanizadas e mais distantes dos bairros centrais, que os conjuntos financiados pelo BNH. O PMCMV alia-se às mesmas estratégias de escolha de localização adotadas pelo programa anterior, distanciando os moradores desses conjuntos as ofertas de trabalho e da cidade com oportunidades urbanas. Assim, observa-se que os conjuntos habitacionais (Figura 5 e Tabela 5).

Tabela 5
Aracaju
Programas Habitacionais, Empreendimentos e Unidades Habitacionais por Bairro
1968-2014

	BNH		PMCMV		Total	
	Emp	UH	Emp	UH	Emp	UH
Total	67	26.928	49	9986	116	36.914

Fonte: Elaboração Sarah França, 2016. Dados coletados na Prefeitura Municipal e Governo do Estado; Dados fornecidos pela CAIXA, (2009;2015).

Quanto à localização desses conjuntos o resultado foi a forte relação dos processos de expansão, fragmentação sócioespacial e valorização fundiária, resultando numa cidade excludente e desigual, distanciando cada vez mais o acesso ao direito à cidade pelas famílias carentes e, também, incentivando a especulação imobiliária. Percebe-se que não houve preocupação de atrelar-se à efetivação de outras políticas, como infraestrutura e mobilidade. Ressalta-se que os recentes empreendimentos do PMCMV estão mais distantes dos bairros urbanizados que os antigos residenciais subsidiados pelo BNH, constituindo a releitura das velhas experiências e com repetição das mesmas dificuldades.

Os empreendimentos residenciais, de ambos os programas, foram construídos nas zonas norte, oeste e sul, esta última recebendo 13.843 moradias, o que equivale a 37,50% do total construído, o que reforça um direcionamento da expansão na direção sul, sobretudo nos bairros Santa Maria e Zona de Expansão. Analisando os bairros que abrigaram maior quantidade de moradias, nota-se que o São Conrado, Jabotiana, Farolândia e Santa Maria somam mais de 46% do total, compreendendo a 17.051 unidades (FRANÇA, 2016).

Quanto ao aspecto de reposição de estoque de moradias, esses programas têm como discurso a redução do déficit habitacional, entretanto, não é o que se constata, havendo um abismo entre o discurso e a prática. Os dados apontam a baixa efetividade do atendimento às famílias de renda inferior a 3S.M., por apresentar maior dificuldade de acesso à moradia formal. A maioria dos beneficiários estão inseridos na faixa de 3 a 10S.M., em especial os do PMCMV que corresponde a mais de quase 90% da oferta de moradias. Isso comprova a atuação contraditória do programa, privilegiando o segmento de maior renda, sendo que as famílias de 0 a 3 S.M. continuam desprovidas da possibilidade de aquisição de sua moradia. Assim, repete-se a mesma situação que ocorreu com o BNH, com maior empregabilidade de recursos nos empreendimentos para população de rendimento superior.

No discurso do governo federal, o PMCMV deveria atender metas progressivas em decorrer do cumprimento das anteriores, o que significava uma preocupação apenas em quantidade de moradias, sem considerar aspectos importantes como qualidade habitacional e do local onde esses empreendimentos estavam inseridos. Foram bairros inteiros construídos, como o conjunto Jornalista Orlando Dantas (3.656 moradias), no bairro São Conrado, conjunto Augusto Franco (4.510 unidades), no bairro Farolândia, do BNH, responsáveis por incentivar a expansão em direção sul. No PMCMV os empreendimentos não atingem essa escala.

Entretanto, a fim de aumentar a lucratividade, as construtoras buscam reduzir custos para aumentar os ganhos no preço final de seus produtos, já pré-estabelecidos pelo governo federal. Assim, a racionalização da construção ocorre, sobretudo, com a repetição dos projetos e do processo construtivo, ampliando escalas e promovendo a estandarização. Diferente de como ocorreu no BNH, a quantidade máxima de moradias por empreendimento era definida pela Lei Federal nº11.977/2009, que estabeleceu um limite de 300 moradias, no caso de condomínio fechados e 500 unidades em loteamentos, o que é considerado um avanço em termos normativos no PMCMV. Entretanto, as construtoras “burlam” facilmente essa regra ao subdividir os projetos por etapas, porém em terrenos contíguos, com as mesmas tipologias, soluções construtivas e projetos arquitetônicos. Essa prática foi identificada nos processos de licenciamento, sendo que dos 45 condomínios, 13 foram aprovados em até 5 etapas, totalizando 3.567 moradias, a maior parte situada no bairro Jabotiana e na Zona de Expansão (FRANÇA, 2016).

No tocante à qualidade da moradia, ambos os programas consideram apenas a garantia de uma moradia (atentando-se à quantidade), sem leva em conta o acesso à infraestrutura e serviços públicos, aprofundando, cada vez mais as desigualdades sociais. O programa mais recente merece severas críticas, por direcionar famílias pobres às áreas periféricas e limítrofes, aprofundando o processo de segregação e exclusão social e distanciando, contraditoriamente à efetivação do direito à cidade e à moradia, conforme assegura o Estatuto da Cidade. Nesse aspecto o PMCMV é considerado mais agressivo que o BNH dos militares que previa a remoção dos pobres para a periferia, mas tinha a ideia das indústrias e comércio próximo, o que não aconteceu com o programa recente, que não permitia atividade comercial nos seus empreendimentos. Ou seja, um retrocesso.

ENTÃO, O PMCMV É UM MODELO REPETIDO DO BNH?

Os dois programas têm muitas semelhanças quanto à concepção e motivações para a sua criação e implementação. A retórica do financiamento da habitação para enfrentamento de uma crise econômica e dinamismo da construção civil foi um ponto de destaque em ambos.

Se o PMCMV, no âmbito geral, evoluiu no aspecto normativo, também atingiu números bem maiores que o BNH. Em 5 anos de funcionamento do PMCMV foram construídas 9.986 habitações, correspondendo a 37% do total financiadas pelo BNH, em 34 anos. Ou seja,

quantitativamente, o PMCMV teve amplo sucesso. Por outro lado, retrocedeu na qualidade dos projetos, em especial, quanto às características arquitetônicas das moradias e urbanísticas do empreendimento e do entorno inserido. Aponta-se, como principal causador desse processo, o protagonismo do mercado imobiliário nas decisões. O objetivo do lucro massante, viola o direito à cidade e desconsidera a qualidade das moradias (no amplo conceito), quanto aplica a racionalidade quantitativa, ao invés da personificação qualitativa da habitação e da cidade.

Na tentativa de limitar os efeitos da crise econômica, assim como ocorreu na década de 60, e de maneira repetida na primeira década do século XXI, a política habitacional brasileira serviu para aquecer o setor da construção civil, inserindo-o como ator determinante na construção da moradia. Considerando as semelhanças quanto à estrutura de atendimento das demandas, as famílias de 0 a 3 S.M. que de fato, compõem o déficit habitacional, não foram atingidas como as demais classes de 3 a 10 S.M.. Nos dois programas, a premissa de equacionar o problemático cenário habitacional, não foi concretizada, havendo um abismo acirrado entre o discurso e a prática.

O ponto mais relevante nos dois programas se fundamenta na dificuldade de acesso à terra urbanizada para implantação de conjuntos residenciais voltados às camadas inferiores, entrave que nem o BNH, nem o PMCMV conseguiram enfrentar efetivamente. Contraditoriamente, esses programas contribuíram para agravar a especulação fundiária e exclusão social.

Cada novo conjunto habitacional construído em áreas dispersas com glebas vazias em seu entorno, com a justificativa do baixo valor da terra, implementando posteriormente, infraestrutura e sistema viário, com recursos estatais, valoriza os terrenos ao redor e estimula à especulação fundiária. Nesse interim, a população necessitada de habitação, sem poder pagar por áreas mais equipadas, desloca-se para mais longe, ampliando a periferização. De fato, não resta dúvida de que a ausência da efetiva implementação dos instrumentos de combate à retenção especulativa do solo e de imóveis urbanos e da democratização do acesso à moradia, instituídos pelo Estatuto da Cidade tem contribuído, contraditoriamente, para a ascensão do mercado imobiliário, para a inefetividade das políticas habitacionais, e para distanciamento do cumprimento do direito à cidade.

REFERÊNCIAS

BIENENSTEIN, Regina. *Redesenho Urbanístico e Participação Social em Processos de Regularização Fundiária*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2001.

CAMPOS, Antônio Carlos. *A Construção da Cidade Segregada: o Papel do Estado na Urbanização de Aracaju*. In *O Ambiente Urbano: visões geográficas de Aracaju* – Helio Mario de Araujo (org.) [et tal.]. – São Cristóvão: Departamento de Geografia da UFS, 2006.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 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.

CARVALHO, Lygia Nunes. *As políticas públicas de localização da habitação de interesse social induzindo a expansão urbana em Aracaju-SE*. Dissertação (Mestrado – Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional) – São Paulo: FAUUSP, 2013.

FRANÇA, Sarah L. A. *Estado e Mercado na produção contemporânea de habitação de Aracaju-SE*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Niterói: PPGAU/UFF, 2016.

FRANÇA, Vera Lúcia Alves França. *Aracaju: Estado e Metropolização*. São Cristóvão: UFS, 1999.

RIBEIRO, Neuza Maria de Góis. *Transformações do Espaço Urbano: o Caso de Aracaju*. Recife: FUNDAJ, Massangana, 1989.